

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2020

Iberoamérica ante la pandemia



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

The page is framed by a teal border with a repeating geometric pattern of interlocking triangles.

Pensamiento *Iberoamericano*

Iberoamérica ante la pandemia

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Pensamiento Iberoamericano no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) /

OCDE

OEA

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Universidad Tecnológica de Puebla

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Juan Pablo de Laiglesia, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren, David Villanueva Lomelí.

Consejo universitario

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

La respuesta al virus: entre el Estado y la cooperación internacional Enrique V. Iglesias	6
---	---

1 *Las respuestas de los gobiernos* 9

- > ALC ante la crisis del COVID-19: cómo debe ser la reactivación
Alicia Bárcena 10
- > COVID-19 en América Latina: la economía política de las respuestas gubernamentales
José Antonio Sanahuja 22
- > Post COVID-19: retos para Iberoamérica
José Carlos Díez 32
- > O impacto económico da pandemia Covid-19 em Portugal
Miguel St Aubyn 40
- > Latinoamérica en el centro de la pandemia: las respuestas durante la primera fase
Nora Lustig y Jorge Mariscal 50

2 *Las políticas de la cooperación internacional* 63

- > Enfrentando la triple parada súbita de América Latina y el Caribe
Alejandro Izquierdo y Eric Parrado 64
- > Los efectos de la COVID-19 en las economías de América Latina
Adriana Arreaza 72

3	<i>Las proyecciones de la crisis</i>	81
>	Impacto social de la COVID19 en LAC Andrea Costafreda	82
>	Más allá del coronavirus. ¿Cómo será el mundo que viene? Susana Malcorra	90
>	Propuesta para un crecimiento latinoamericano postCOVID-19 Ramón Casilda Béjar	96

La respuesta al virus: entre el Estado y la cooperación internacional

En este número de *Pensamiento Iberoamericano* hemos invitado a un distinguido grupo de especialistas para analizar el importante desafío que supone para el desarrollo económico, social y político de América Latina la aparición del coronavirus 19, hecho sin duda histórico, por cuanto desafía al mundo con una de las peores crisis de los últimos 90 años.

La virulencia del fenómeno se refleja en el hecho de que, en 3 meses, el virus ha infectado a más de 190 países. Nos tomó además desprevenidos, no desinformados por cuanto ya la propia Organización Mundial de Salud y otros centros de investigación habían anunciado la posibilidad de una pandemia generalizada como la actual.

Los gobiernos debieron intervenir en respuesta a la alarma social y los impactos sanitarios de la pandemia. Reaccionaron movilizand o políticas sanitarias y los recursos médicos y asistenciales, y decretando en la mayoría de los casos el confinamiento de los ciudadanos y el cierre de fronteras externas e internas. Cabe destacar la eficiente y abnegada contribución de los servicios médicos asistenciales. Los resultados han sido variados, pero resulta claro que aquellos países donde la reacción de los gobiernos se hizo rápida y la población cooperó con las políticas aprobadas, los resultados fueron mejores. Mientras tanto, se puso en marcha una vigorosa campaña científica para lograr una vacuna salvadora o un antiviral sobre los cuales hay fundadas esperanzas. En los trabajos presentados en esta revista se analizan los distintos efectos económicos y sociales de esas medidas.

En lo económico se desató una crisis de oferta y de demanda. Las economías van a sufrir este año un violento impacto en el crecimiento, un severo golpe a la situación social, especialmente en los sectores más pobres de la sociedad y, en los de ingreso medio, cierre de empresas en sectores altamente empleadores como el turismo, el deporte o la cultura. Y a todo eso se agrega una sensación de inseguridad hacia el futuro y conmoción social provocada por el largo confinamiento y la falta de horizontes claros de salida.

Ciertamente que la aparición de una solución sanitaria es fundamental para aliviar tensiones y recomponer el crecimiento y la distribución. Mientras tanto han aparecido nuevos fenómenos que los autores de este número destacan en forma muy explícita.

Por un lado, las políticas económicas y sociales para enfrentar la pandemia han aumentado muy fuertemente la presencia del Estado. En situaciones como éstas, claramente las demandas sociales miran al Estado como responsable de las políticas de superación de crisis tanto económicas como sociales. Ese renovado papel del Estado es objeto de análisis y reflexión sobre la forma como puede proyectarse sobre el futuro de la sociedad, la economía y la política. Las demandas han interpelado igualmente a la cooperación internacional, en especial para el alivio de las situaciones de deterioro social y los impactos en los balances de pagos de los países, sobre todo los de mediano ingreso. En general, los países desarrollados disponen de recursos para hacer frente a las demandas de la situación. Además, se apoyan en las flexibilidades de sus bancos centrales y en el acceso a los mercados financieros que no existen en los países de ingreso medio o de bajos ingresos. Por eso, en estos momentos, una política de cooperación financiera internacional es urgente y necesaria.

Otra de las dimensiones que presenta la lucha contra el virus han sido nuevas formas de cooperación social, creativas y variadas, que seguramente habrán de permanecer. Entre otras hay que destacar los impactos sobre el mercado de trabajo con repercusiones que se anticipan muy intensas. Y eso genera por supuesto serios desafíos por cuanto la eliminación o transformación de las oportunidades de trabajo, debido a los impactos de las tecnologías, habrían de darse de todos modos progresivamente. El problema actual es que esas tecnologías se anticipan en el tiempo sin disponer de los plazos que habrían hecho mucho más fácil el ajuste según se fueran generando las nuevas fuentes de empleo. Pero la urgencia de las respuestas está despertando además reacciones muy positivas de cooperación social para enfrentar los

problemas de la pobreza y el desempleo. Incluso actitudes que se acomodan a las nuevas realidades influyendo en los estilos de vida y en la convivencia ciudadana. Pero también en la forma de hacer política.

En los trabajos de los autores se destaca que la complejidad del problema obliga a maximizar el éxito de las intervenciones públicas y privadas. Ello reclama que los problemas encuentren un sistema político capaz de proponer soluciones concertadas entre los partidos políticos y entre estos y los sectores económicos que integran los empresarios, y por los sectores sociales representados por el mundo sindical y la sociedad civil. Estos acuerdos facilitarían el buen uso de los recursos y una base de cooperación colectiva que permitiría aliviar los ajustes en la economía y en la sociedad.

Todos estos puntos que abarcan los autores de este número de *Pensamiento Iberoamericano* confirman el hecho de que el virus ha precipitado los problemas de los cambios de época que se van insinuando en los últimos años.

En especial el virus ha precipitado esos cambios e interpela a la capacidad de la comunidad internacional para alcanzar acuerdos básicos que permitan enfrentar el futuro. Comenzando con la necesidad de la aprobación de una vacuna de acceso universal. Pero, además, salir al encuentro de serios problemas provocados por la crisis del sistema de relaciones multilateral que fue ideado y puesto en marcha al final de la Segunda Guerra Mundial.

El multilateralismo reclama hoy una revisión profunda sin duda. Pero manteniendo el principio de que acuerdos fundamentales como la liberación del comercio internacional, el financiamiento del desarrollo o la lucha contra el cambio climático son objetivos a mantener y actualizar. Eso no solo interesa a los países menos desarrollados sino al funcionamiento de la economía, la sociedad y las políticas internacionales.

La promoción del diálogo sobre estos temas para despertar la conciencia crítica de los líderes del mundo es más necesaria que nunca. *Pensamiento Iberoamericano* con esta convocatoria a distinguidos especialistas quiere contribuir a ese objetivo.

Enrique V. Iglesias

1

Las respuestas de los gobiernos



ALC ante la crisis de la COVID-19: cómo debe ser la reactivación



Alicia Bárcena*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El nuevo patrón de desarrollo de reconstrucción exige redefinir las bases productivas de las economías latinoamericanas y construir un régimen amplio de protección social que tenga a la igualdad como objetivo central.

Crisis de la COVID-19 en ALC

En junio de 2020, muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) se convirtieron en el nuevo epicentro de la pandemia de la COVID-19. En ese marco, los países enfrentan problemas sanitarios, económicos y sociales sin precedentes: será, para la región, la mayor crisis en más de un siglo.

** Alicia Bárcena asumió como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 1 de julio de 2008. Fue designada en este cargo por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, convirtiéndose en la primera mujer en ejercerlo. En esta función ha liderado el trabajo de la institución como centro de excelencia y centro de investigación aplicado a políticas públicas sobre desarrollo sostenible, foro de diálogo regional intergubernamental y multiactor sobre desarrollo sostenible y proveedor de cooperación técnica a los países. A partir de su nombramiento orientó la labor de la CEPAL haciendo hincapié en la igualdad en el tratamiento de la problemática del desarrollo. Los documentos principales de los períodos de sesiones de la CEPAL, que tienen lugar una vez cada dos años, suelen ser los que mejor expresan los mensajes organizadores de la reflexión cepalina a lo largo del tiempo. El mensaje durante la última década, la igualdad en el centro, se subraya en los documentos de los cinco últimos períodos de sesiones: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010), Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (CEPAL, 2012), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL 2014), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (CEPAL, 2016) y La ineficiencia de la desigualdad (CEPAL, 2018). Si bien forman una unidad (centrada en la igualdad), los cinco documentos están bien diferenciados y se complementan. Corresponden, en conjunto, a la defensa de los derechos de la ciudadanía, de un Estado de bienestar social y de importantes mejoras en la distribución del ingreso, basados en un continuo aumento de la productividad, por medio de la combinación virtuosa de una macroeconomía para el desarrollo y políticas de transformación productiva y exportadora, respetando la sostenibilidad ambiental.*

La pandemia golpea en tiempos donde ha sido hegemónico un modelo de desarrollo con serios problemas estructurales: desigualdad creciente, alta informalidad en el mercado de trabajo, debilidad y fragmentación de sus instituciones, especialmente las relacionadas a la protección social, y una estructura productiva y empresarial con reducidas capacidades tecnológicas y concentrada en sectores dependientes de ventajas comparativas estáticas, como recursos naturales y bajos salarios.

La heterogeneidad estructural de la región implica que los impactos de la crisis no serán homogéneos entre países y sectores. Los efectos serán desproporcionalmente altos en los trabajadores informales, los estratos de ingresos bajos y medio-bajos, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los migrantes, y las microempresas. En ausencia de políticas públicas que mitiguen estos efectos, el desempleo, la pobreza y la pobreza extrema (con el consiguiente riesgo de desnutrición) alcanzarán a millones de personas.

Los gobiernos han tomado medidas sanitarias, sociales y económicas para enfrentar la emergencia y reducir los impactos de la crisis sobre las personas más vulnerables. Pero más allá de la búsqueda de un alivio en el corto plazo, hay problemas estructurales que deben ser enfrentados.

El objetivo no puede ser restaurar el patrón de desarrollo previo, sino

avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo. Después de la emergencia será necesario un compromiso para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030, cuyos principios centrales son cada vez más relevantes: la necesidad de un modelo de desarrollo sostenible y la interdependencia de sus dimensiones social, ambiental y económica.

A continuación, se discuten los impactos socioeconómicos de la pandemia en la región, se revisan las respuestas de los gobiernos y se apuntan direcciones de política para una recuperación que sea un avance hacia la reconstrucción con igualdad.

El impacto socioeconómico

La crisis de la COVID-19 ha desencadenado la mayor recesión mundial en décadas. Se proyecta que la economía mundial se contraerá en aproximadamente 5,2% en 2020. Si bien la magnitud de la crisis es aún incierta, más del 90% de los países del mundo enfrentará una recesión en 2020.

La crisis golpea tanto las condiciones de la oferta como las de la demanda, con impactos agregados y sectoriales. Desde el primer brote, los mayores centros productivos del mundo han suspendido o reducido sus actividades para enfrentar a la emergencia sanitaria. Las industrias más integradas

a las redes de producción global, como la automotriz, han sufrido contracciones significativas de la producción debido a la falta de insumos intermedios causada por la disrupción de las cadenas de producción.

Por el lado de la demanda, la implementación de cuarentenas y las medidas de contención de la pandemia han llevado a la suspensión de actividades productivas y de servicios, con la consiguiente reducción de los ingresos de las personas y cambios significativos en los hábitos de consumo. La magnitud del choque de demanda agregada depende no solo de la capacidad de los países de compensar la reducción de los ingresos, sino también de las respuestas de los individuos ante la incertidumbre sobre los tiempos de la recuperación económica, que determinarán el comportamiento del consumo y la inversión.

Las caídas de la demanda y la oferta intensifican tendencias en el comercio exterior y la inversión, en curso desde la crisis financiera mundial de 2008-2009. La Organización Mundial del Comercio¹ proyecta una caída del comercio internacional entre -13% y -32% en 2020 y las inversiones directas extranjeras sufrirán una contracción del 40% a nivel mundial,

según la UNCTAD². En este contexto, las exportaciones de la región caerán de manera significativa. El impacto sobre la capacidad de importar será reforzado por el aumento de la inestabilidad financiera, con una disminución importante de los flujos de capitales del exterior (80.000 millones de dólares) y devaluaciones de las monedas nacionales. El riesgo de que la crisis escale en una crisis financiera aumenta por el hecho de que la mayoría de los países de la región está excluida de las iniciativas de alivio de la deuda por ser países de ingreso medio.

La combinación de los efectos sobre la oferta y la demanda tiene distintas intensidades según los sectores de la economía. Los más afectados son el comercio al por mayor y al por menor, la reparación de bienes, los hoteles y restaurantes, el transporte, la industria automotriz y los servicios del turismo. La CEPAL estima que un 34,2% del empleo formal y un 24,6% del PIB de la región se genera en sectores fuertemente afectados. Más aún, menos de la quinta parte del empleo y del PIB se generan en sectores que serían afectados solo de forma moderada.

Tomando en cuenta el impacto de la contracción de la economía mundial sobre el crecimiento de las economías

1. OMC (Organización Mundial del Comercio) (2020), "Trade falls steeply in first half of 2020", Press release, 22 de junio [en línea] https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm.

2. UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2020), World Investment Report 2020, Ginebra.

de la región y el efecto interno de la paralización de la actividad económica, la CEPAL proyecta que el PIB de América Latina y el Caribe caería un 9,1% en 2020 y que la recuperación podría tardar más de cuatro semestres. En paralelo, teniendo por referencia las cifras de 2019, el desempleo aumentaría del 8,1% al 13,5%, lo que representa un incremento de 18 millones en el número de personas desempleadas y el total alcanzará un total de 44 millones de personas. Se espera que la pobreza aumente en 7,1 puntos porcentuales, alcanzando el 37,3% de la población en 2020, y que la pobreza extrema lo haga del 11,0% al 15,5% en 2020. Las mujeres serán particularmente afectadas, ya que están sobrerrepresentadas en los hogares pobres, en las micro y pequeñas empresas y en el sector de servicios, que son los que más fuertemente sufrirán el impacto de la crisis.

Las microempresas y las pymes tienen menos mecanismos de defensa ante la pandemia. La expectativa es que cierren más de 2,7 millones de empresas formales en la región, de las cuales 2,6 millones son microempresas y pymes. En varios de los sectores fuertemente afectados hay una gran presencia de ese tipo de empresa, que no tiene acceso a apoyos para sobrevivir en la crisis. Muchos empleos se han perdido como resultado de medidas de contención y se han aplicado reducciones salariales con fuerte impacto sobre los hogares

vulnerables. Del total de la fuerza laboral, solo un 25% puede trabajar de forma remota. Los mercados laborales en la región se caracterizan por una alta proporción de empleo informal (54% del total en 2019) y una baja afiliación a los sistemas de protección social. En 2018, solo el 47,4% de los empleados contribuían a los sistemas de pensiones y más del 20% de ellos vivían en la pobreza. Las mujeres, las niñas, las personas mayores, los indígenas, los afrodescendientes y los migrantes están sobrerrepresentados entre los trabajadores informales.

Las medidas de distanciamiento social son esenciales para controlar la pandemia, pero deben combinarse con medidas de protección social y económica para evitar el aumento de las desigualdades y del descontento en sociedades que ya muestran fuerte conflictividad y poca confianza en las autoridades políticas.

Medidas para responder a la emergencia

Las medidas anunciadas por los gobiernos buscan enfrentar la fase de emergencia y aumentar los recursos públicos para el sector de la salud, proteger a los hogares más vulnerables, salvaguardar las actividades comerciales y el empleo, y evitar crisis de liquidez en las empresas.

La escala del esfuerzo fiscal ante esta crisis ya ha superado el estímulo implementado durante la crisis

Figura 1

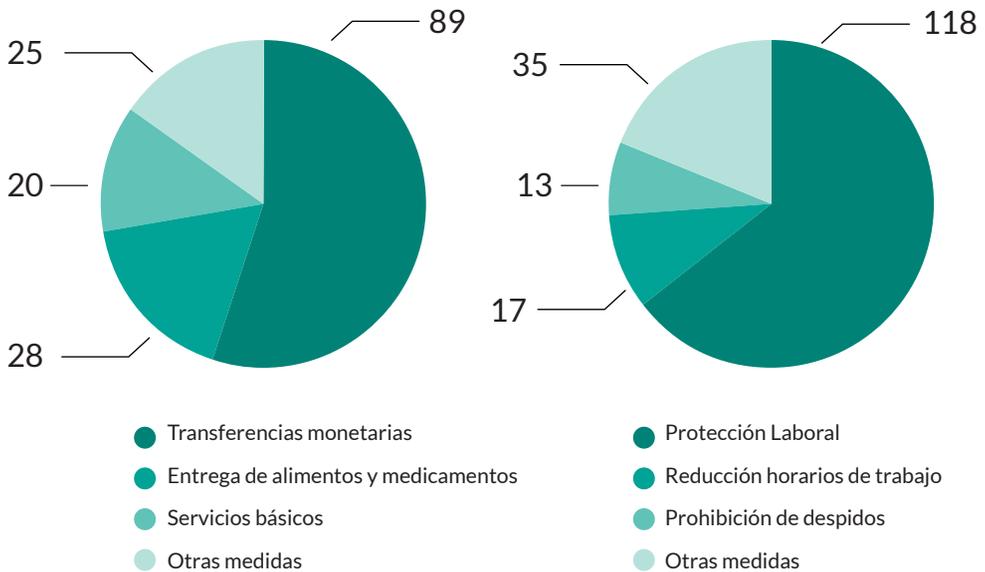
América Latina y el Caribe (33 países): número de medidas económicas anunciadas para enfrentar la pandemia de COVID-19



Nota: Datos al 1 julio 2020, Observatorio COVID-19 CEPAL (<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>)

Figura 2

América Latina y el Caribe (33 países): número de medidas de protección social y protección del empleo anunciadas para enfrentar la pandemia de COVID-19



Nota: Datos al 1 julio 2020, Observatorio COVID-19 CEPAL (<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>)

financiera de 2008. Las medidas incluyen flexibilidad para redirigir los presupuestos públicos, desgravación fiscal, garantías gubernamentales a préstamos privados, aplazamiento de declaraciones de impuestos y exenciones de impuestos para ciertos sectores. Al mismo tiempo, se han implementado políticas para apoyar a las empresas y aligerar la carga de la deuda pública y privada mediante la reducción de las tasas de interés y la apertura de líneas de crédito especiales (Figura 1).

Las medidas sociales incluyen beneficios de desempleo temporales, leyes que norman el teletrabajo, aplazamientos de pago, cobertura de salud, testeo universal, transferencias de efectivo y suministro de alimentos (Figura 2).

Las principales medidas de protección social han sido las transferencias monetarias, tanto mediante el aumento de las que ya estaban en curso previamente como por la puesta en marcha de nuevas medidas (un 33% y un 27% del total de las medidas adoptadas, respectivamente). A este tipo de iniciativas, le siguen en frecuencia la suspensión del pago de servicios básicos (agua, energía, teléfono e internet). Muchos países han decidido anticipar la entrega de las transferencias existentes y el aumento de su cobertura. Las transferencias monetarias y en especie realizadas para apoyar a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad durante

la crisis ya incluyen a 69 millones de hogares (286 millones de personas, es decir, el 44% de la población de la región). El gasto proyectado de seis meses ascenderá a unos 69.000 millones de dólares, aproximadamente el 1,4% del PIB de 2020.

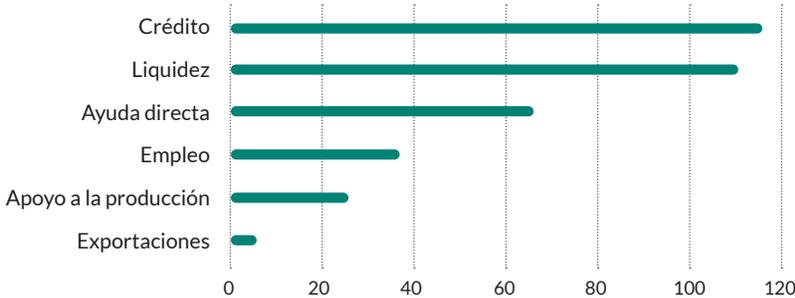
La escala del esfuerzo fiscal ante esta crisis ya ha superado el estímulo implementado durante la crisis financiera de 2008.

Las medidas de protección social para los trabajadores formales han sido de dos tipos. El primer tipo está destinado a reducir su exposición al virus y garantizar la continuidad de la actividad económica; incluye el diseño de marcos regulatorios de trabajo remoto y reducciones de las jornadas laborales. El segundo tipo apunta a asegurar los ingresos o los puestos de trabajo, como la protección de los ingresos ante las ausencias laborales, las licencias pagadas por enfermedad, la activación de medidas relacionadas con el seguro de desempleo o las prohibiciones de despido. Además, existen medidas indirectas de protección del empleo formal, como las de apoyo a las empresas mediante, por ejemplo, la reprogramación del pago de deudas e impuestos o los préstamos especiales.

Las medidas para el sector empresarial buscan reducir o evitar la destrucción

Figura 3

América Latina y el Caribe (33 países): número de medidas económicas anunciadas para enfrentar la pandemia de COVID-19



Nota: Datos al 1 julio 2020, Observatorio COVID-19 CEPAL (<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>)

de capacidades provocada por la suspensión de la actividad económica. Para ello, los gobiernos anunciaron un conjunto amplio de medidas, dirigidas principalmente a proveer liquidez de las empresas y mejorar el acceso al crédito (Figura 3).

Para aumentar la disponibilidad de crédito, la mayoría de las medidas suponen un aumento de la asignación de recursos por parte del Estado mediante líneas de crédito o fondos para garantías, mientras que cerca de una tercera parte de ellas implica cambios en la regulación para inyectar liquidez. El monto de las medidas de crédito anunciadas en 19 países representa el 3,9% del PIB de la región en 2019. Las medidas de ayuda directa, que podrían ser más efectivas que la postergación de pagos o los créditos para evitar los cierres en el mediano plazo, se utilizaron en muchos países, pero con baja asignación de recursos a empresas o sectores muy vulnerables.

Las medidas anunciadas son importantes, pero insuficientes. Por ello, como respuesta inmediata a la crisis, la CEPAL ha propuesto que los países de la región proporcionen un ingreso básico de emergencia (IBE) equivalente a una línea de pobreza durante seis meses a toda la población en situación de pobreza en 2020, lo que implicaría un gasto adicional del 2,0% del PIB. Como medida complementaria para evitar que la crisis se transforme en emergencia alimentaria, se debe implementar de un bono contra el hambre, equivalente al 70% de una línea de pobreza extrema regional, a toda la población en situación de pobreza extrema. Este bono implicaría un gasto adicional del 0,52% del PIB de la región.

A su vez, para responder a los problemas que enfrenta el sector productivo, la CEPAL propone reforzar las transferencias directas a las empresas, cofinanciando parcialmente la nómina salarial por seis meses de las

empresas, con un costo de 2,7% del PIB. Al mismo tiempo, propone una contribución en efectivo a todos los trabajadores autónomos formales por seis meses, por un monto de entre 300 y 500 dólares según la situación de cada país.

Con el fin de mejorar el alcance y la eficacia de las medidas en curso, la CEPAL propone ampliar los plazos y los alcances de las líneas de intervención en materia de liquidez y financiamiento a las empresas, así como apoyar a las grandes empresas de sectores estratégicos que resulten severamente afectadas por la crisis, evaluando la posibilidad que el Estado participe en la recapitalización de las más afectadas, y articulando un paquete de condicionalidades.

El ingreso básico de emergencia, el bono contra el hambre y los apoyos a las empresas y el empleo son un conjunto articulado de medidas. El ingreso básico de emergencia y el bono contra el hambre buscan proteger a los sectores vulnerables y reducir la caída de la demanda, aminorando así el impacto negativo de la crisis en las empresas y el empleo. Por otro lado, las medidas de apoyo a las empresas permiten salvar empleos, lo que reduce el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, disminuyendo así el costo de las medidas de alcance social.

En los países de América Latina y el Caribe, la posibilidad de implementar medidas de alcance universal para la

reactivación depende de la capacidad de movilizar recursos internos y acceder a fuentes internacionales de financiamiento.

A pesar de ser países de ingreso medio, muchas economías de la región tienen un espacio fiscal acotado, escasa capacidad de movilizar recursos internos y altos niveles de endeudamiento interno y, en algunos casos, también externo.

A pesar de ser países de ingreso medio, muchas economías de la región tienen un espacio fiscal acotado, escasa capacidad de movilizar recursos internos y altos niveles de endeudamiento interno y, en algunos casos, también externo. La imposibilidad de acceder y movilizar recursos constituye una limitación adicional a la capacidad de la región de responder a la crisis. Además, como resultado de las salidas de capital de la cartera de no residentes, algunos países están experimentando depreciaciones agudas, lo que eleva la incertidumbre y limita aún más la posibilidad de implementar políticas de reactivación de la inversión. Es necesario diseñar nuevos mecanismos de liquidez y de apoyo a las economías en desarrollo que tomen en cuenta sus

restricciones estructurales, para que accedan el financiamiento necesario para responder a la crisis y avanzar hacia la recuperación.

Extender la ayuda internacional de emergencia y reestructurar o suspender el pago de la deuda a todos los países de ingreso medio —sin reducir por ellos su rating de crédito— es esencial, así como implementar el llamado de CEPAL de transformar la deuda del Caribe en un fondo para la resiliencia ambiental.

La recuperación económica como reconstrucción: hacia un nuevo modelo de desarrollo

La pandemia está cambiando el debate en términos de pensamiento económico y de política económica. Hasta hace poco tiempo, había consenso entre los economistas ortodoxos de que los equilibrios fiscales, la minimización de la intervención del Estado en la economía, y la apertura comercial y financiera bastarían para generar crecimiento y redistribución. Había una confianza irrestricta en que la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capital (aunque no en la libre movilidad internacional del trabajo) sería la fórmula para la prosperidad. Esta confianza fue la armazón ideológica

que sustentó una gobernanza internacional cuyo principal objetivo era minimizar las barreras nacionales al comercio y la inversión. Esta sufrió un duro golpe con la crisis de 2008, cuando la intervención del Estado en gran escala fue imprescindible para evitar una repetición de la Gran Depresión de los años treinta.

No solo la crisis financiera mundial puso a la hiperglobalización en jaque, la confianza en los mercados sin regulación ya se había erosionado por el aumento de la desigualdad, la destrucción del medio ambiente y la débil recuperación del comercio luego de la crisis, con todas sus implicaciones políticas. A nivel interno, pérdida de confianza en las instituciones y elencos políticos; a nivel internacional, rivalidad geopolítica creciente, aumento de la xenofobia y del unilateralismo, así como el debilitamiento del multilateralismo.

La búsqueda de un marco multilateral de apertura global de las economías dejó de ser el paradigma que guiaba la formulación de la política internacional de las principales economías desarrolladas. La idea de un sistema multilateral abierto basado en la cooperación como un horizonte a ser perseguido (y marco orientador de las negociaciones políticas) dejó lugar al unilateralismo y la rivalidad.

Se confirmaba así la predicción de Karl Polanyi³ de que los mercados

3. Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

sin regulación terminan por destruir a la naturaleza y al propio hombre. La pandemia hizo más visibles los desequilibrios y las barreras estructurales al desarrollo inherentes al modelo de globalización prevaleciente y a un mundo en que los capitales más móviles podían imponer sus preferencias de política. Políticas sociales y fiscales que perseguían el pleno empleo se dejaron de lado para evitar el castigo de la fuga de capitales y la exclusión de las cadenas globales de valor. Se generaba una contradicción que comprometía la calidad del régimen democrático, a saber, que las democracias no funcionan sin bienes públicos, pero los Estados no pueden producir bienes públicos en un mundo en el que no es posible cobrar impuestos de manera progresiva. En ese contexto, el dinamismo económico no se recuperó de manera sostenida y, en numerosos países, aumentó la desigualdad. Esta fractura estructural quedó claramente expuesta con la pandemia. La recuperación, entonces, no puede ser una restauración: tiene que ser, necesariamente, reconstruir mejor (build back better), cambiando el modelo de desarrollo.

La recuperación de las preocupaciones keynesianas con la demanda agregada indica que cuando los costos y riesgos de destrucción del tejido productivo y social son más urgentes, y cuando pensar el papel de la política económica es más relevante, la tesis neoliberal cae por su propio peso. Hoy se reconoce que el Estado debe jugar

un papel mucho más importante, regulando y coordinando los mercados y promoviendo la protección social y la igualdad. La necesidad de sostener los ingresos y coordinar respuestas tanto por el lado de la oferta como de la demanda han puesto las capacidades políticas, institucionales y financieras de estados como determinantes centrales en la lucha por reducir los impactos de la pandemia y por promover la recuperación.

Ahora bien, reconstruir mejor en el contexto latinoamericano debe ser reconstruir con igualdad. Cambiar patrones productivos y reducir brechas tecnológicas exigen educación, acceso a capacidades, oportunidades y recursos, así como cohesión social. La CEPAL ha argumentado que la desigualdad es ineficiente: cierra oportunidades de aprendizaje y aumentos de productividad; tiene costos en términos de salud y de pérdida de capacidades al limitar el acceso a la educación; genera una economía política enemiga de la productividad, el aprendizaje y la innovación, al concentrar el poder político en pocas manos, que es usado para capturar rentas y aumentar el poder económico. La desigualdad traba la cooperación y el aprendizaje, que son las llaves del aumento sistémico de la productividad. La desigualdad frena, captura y distorsiona políticas, crea una “cultura del privilegio” enemiga de la creatividad y la innovación, y maximiza el sentimiento de injusticia, exclusión y pérdida de ciudadanía.

Dos temas destacan en la reconstrucción de un nuevo estilo de desarrollo basado en la igualdad. El primero es la construcción de un estado de protección social, sin el cual no hay igualdad posible. La protección social provee el marco de cohesión y cooperación necesario a la innovación y difusión de tecnología; y ayuda a sostener la demanda efectiva y los niveles de empleo y actividad económica, sin los cuales la rentabilidad de la inversión, y en consecuencia la propia inversión, decaen. El segundo es reducir las asimetrías tecnológicas y de capacidades entre países del centro y de la periferia. Sin reducir la divergencia tecnológica, los países periféricos estarán sometidos a crisis recurrentes de balanza de pagos. La restricción externa actúa como una barrera a su crecimiento: la tasa de crecimiento de las importaciones tenderá a ser sistemáticamente más alta que la de las exportaciones, imponiendo un freno a la expansión del producto. Esta barrera no permitirá generar los empleos de calidad, promover la redistribución del ingreso ni tener políticas fiscales expansivas necesarias para la sostenibilidad del estado de bienestar. Igualdad y cambio estructural deben ir de la mano.

Es necesario no solo construir capacidades, sino también establecer mecanismos regulatorios e incentivos para dirigirlos hacia la inclusión social y la protección del ambiente. Políticas para las tecnologías digitales y sectores de tecnologías más limpias

(energías renovables, agricultura menos predatoria y más basada en ciencia, economía circular) son necesarias para generar un nuevo patrón de crecimiento bajo en carbono, respetando así otra restricción: la del derecho de las futuras generaciones a contar con los servicios del medio ambiente para su propio desarrollo. Un cambio en la dirección de la inversión y el cambio técnico son necesarios para impedir que continúe avanzando el cambio climático, la destrucción de los bienes comunes globales y la biodiversidad, con altos costos para las generaciones presentes (sobre todo para los más pobres) y futuras. Como la inclusión social, los objetivos de cuidado ambiental definen un horizonte de inversiones, no una barrera al crecimiento. La inversión pública deberá cumplir un papel clave en ampliar ese horizonte, impulsar y coordinar inversiones privadas complementarias. La CEPAL llama a esta estrategia de desarrollo “gran impulso para la sostenibilidad” en sus dimensiones, social, económica y ambiental.

La puesta en jaque de la hiperglobalización y la búsqueda de un crecimiento basado en los ODS exigen un nuevo equilibrio entre mercado, Estado y sociedad en la formulación e implementación de políticas. Esto a su vez refuerza los temas de la igualdad y la democracia. No es cualquier Estado el que puede implementar esta nueva generación de políticas. Debe ser un Estado democrático que funcione con

base en los principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.

Para lograr estos objetivos, América Latina y el Caribe necesita concretar pactos sociales, revitalizar el proyecto de integración regional y promover una nueva gobernanza internacional con base en el multilateralismo.

Comentarios finales

La pandemia exacerbó las fracturas y limitaciones del patrón de desarrollo anterior, tanto a nivel global como, muy particularmente, latinoamericano y caribeño. Los países han dado respuestas importantes que buscan mitigar el impacto de la pandemia, sostener el empleo y la demanda agregada, y evitar el colapso de la producción. Se impone una respuesta urgente en que los estados deben hacer todo lo que esté a su alcance para evitar el colapso de la economía. Así como en 2008 se hicieron esfuerzos ingentes por salvar los mercados financieros y evitar una crisis sistémica, en este caso los esfuerzos deben responder a una crisis que ya nace sistémica, afectando la oferta y la demanda agregada en todos los sectores de la economía, aunque especialmente en los servicios.

Pero la respuesta no debe ser restauración, ya que el patrón anterior de desarrollo daba muestras de fuertes desequilibrios y pérdida de dinamismo, con acumulación de tensiones sociales y políticas. Las brechas en la gobernanza global y la política interna ya eran visibles. El nuevo patrón de desarrollo de reconstrucción con base en la igualdad exige redefinir las bases productivas de las economías latinoamericanas y construir un régimen amplio de protección social que tenga a la igualdad como objetivo central. Esto implica, a su vez, un nuevo pacto social y un estado democrático, el que, en un movimiento de doble causalidad, solo se expresa y desarrolla plenamente en una sociedad más igualitaria. Sin ello, la distribución asimétrica del poder económico termina por erosionar la confianza en la democracia y hacer que las políticas públicas sean capturadas o distorsionadas. Igualdad y democracia son los complementos estratégicos en el centro de la reconstrucción económica postpandemia en el plano interno, con el apoyo de un renovado multilateralismo y una nueva gobernanza internacional en el plano externo.

Nota: Las informaciones presentadas en el artículo sintetizan el análisis recogido en los siguientes números especiales del Observatorio COVID-19:

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, 15 de julio.
- (2020b), "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 4, Santiago, 2 de julio.
- (2020c), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, 12 de mayo.



COVID-19 en América Latina: la economía política de las respuestas gubernamentales



José Antonio Sanahuja*

Universidad Complutense de Madrid; Fundación Carolina

La región se enfrenta a una “tormenta perfecta” en la que coincide una pandemia en ascenso, y sociedades y economías exhaustas en el intento de contención. Es urgente que se movilice de manera decidida el apoyo de la comunidad internacional. En unos meses más, puede ser tarde. Ahora es el momento de actuar.

Este artículo examina la difícil situación de América Latina ante la COVID-19, que debe verse como una crisis de desarrollo y no solo como crisis sanitaria. La experiencia de la región, que no ha logrado “aplanar la curva”, muestra las dificultades de enfrentar la pandemia, incluso allí donde esta actúa de manera enérgica, ante la profunda desigualdad y la extensión de la informalidad. Después de tres meses de confinamientos y parón de la actividad económica, América Latina se ha convertido en el epicentro de la pandemia, y la cooperación internacional es indispensable para evitar una nueva “década perdida” para el desarrollo.

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense, y director de la Fundación Carolina.

La COVID-19: de crisis sanitaria a crisis de desarrollo

En apenas un semestre desde la aparición de la COVID-19, el “epicentro de la pandemia” —como lo ha calificado la Organización Mundial de la Salud— se ha desplazado de Asia a Europa, y después a las Américas, sin que los cierres de fronteras hayan logrado detenerla. A finales de junio de 2020, América Latina y el Caribe, en particular, acumulaban ya 2.154.000 casos, de un total mundial de 9.160.000, y más de 100.000 fallecimientos (el 21% del total mundial). Brasil, por sí solo, representaba en torno a la mitad de los casos y muertes registradas en la región. En casos acumulados por millón de habitantes algunos países se encuentran entre los primeros del mundo. Son cifras trágicas, pero reflejan solo una parte del coste humano. Los datos sobre contagio responden al bajo número de pruebas diagnósticas realizadas, y las cifras disponibles de exceso de mortalidad indican muchas más muertes que las oficialmente registradas.

Además, se observa una clara tendencia al alza: con el 8% de la población mundial, a 26 de junio América Latina suponía, en promedio de los siete días anteriores, ya el 52% de todas las muertes por COVID-19, impulsadas por un fuerte aumento en Brasil y México, y en menor medida,

en Perú y Chile. Es cierto que algunos gobiernos han actuado de manera lenta y negligente, incluso con mensajes contrarios a la evidencia científica. Pero otros han respondido con rapidez y diligencia, tomando nota de los errores y aciertos en Europa y en Asia. Ese esfuerzo merece reconocimiento, aún más cuando se compara con quienes se han resistido a actuar, priorizando intereses económicos o agendas políticas particulares. Pero el hecho es que tres meses después de adoptarse las primeras medidas, la mayoría de los países no ha logrado “aplanar la curva”, incluso allí donde se ha respondido de manera temprana, rápida, y con los confinamientos más estrictos.

De ese hecho se pueden extraer varias enseñanzas que muestran que la COVID-19 es una crisis de desarrollo, y no solo una crisis sanitaria. La primera de ellas es que el impacto de la COVID-19 depende en gran medida de condiciones preexistentes en las sociedades de la región, y solo en parte de la respuesta gubernamental, cuyos márgenes de acción también están muy condicionados por lo anterior. En términos propios de las ciencias sociales, la agencia —gubernamental, en este caso— es importante, y en ocasiones decisiva, pero no puede obviar las limitaciones estructurales que imponen las fracturas sociales y la vulnerabilidad económica de la región. La informalidad laboral, la pobreza y la desigualdad que desgarran las sociedades latinoamericanas son, aquí, factores clave: con más de la mitad de

la población en el empleo informal, que vive al día, el confinamiento supone un dilema ineludible entre el hambre y el contagio. Para las mujeres víctimas de acoso y violencia de género, confinarse supone una verdadera amenaza existencial. En las áreas rurales y en las zonas marginales urbanas hay tasas muy elevadas de hacinamiento, en viviendas o en el transporte, y falta de acceso a agua potable, que pueden hacer inviables o ineficaces medidas gubernamentales adaptadas a otros contextos socioeconómicos. De hecho, con la COVID-19 algunos segmentos de las élites latinoamericanas parecen haber descubierto ahora que sus países no eran como los barrios altos o los moles de los que no acostumbraban a salir.

La pandemia también ha mostrado la fragilidad de los sistemas de salud, pese al aumento del gasto y las visibles mejoras de los últimos años. Esos sistemas son heterogéneos en cuanto a calidad y cobertura, y están teniendo dificultades ante un rápido ascenso de la COVID-19, con casos extremos como Ecuador o Bolivia, que en algunas localidades han llegado a tener cadáveres sin recoger en las calles, y pacientes graves rechazados en la puerta de hospitales colapsados. Respecto al promedio de 4,7 camas de hospital por 1.000 habitantes en la OCDE, Chile contaba con 2,1; Colombia con 1,7; México con 1,4, y Costa Rica con 1,1. En cuanto a unidades de cuidados intensivos (UCI), la región contaba con 9,1 por 100.000 habitantes, frente a las 12

de la OCDE, muy desigualmente distribuidas por países. El gasto en salud por persona es, en promedio, solo una quinta parte del que destinan los países de la OCDE, y el 34% depende de desembolsos directos de los usuarios, frente a solo el 21% en la OCDE, lo que es un claro indicador de la desigualdad de acceso que los caracteriza, vinculada a la elevada informalidad laboral y al fuerte peso de los servicios privados. En Brasil, por ejemplo, solo el 40% de las unidades de vigilancia intensiva está en el sector público, pese a que éste atiende a la mayoría de la población. En Chile, un sistema previsional muy orientado al mercado y fuertemente cuestionado antes de pandemia ha vuelto a mostrar sus debilidades. Inciden también factores de comorbilidad, como la prevalencia de obesidad y diabetes de países como México. En dos de los países con mejor desempeño en la contención de la pandemia, Costa Rica y Uruguay, sus respectivos sistemas de salud han tenido un papel decisivo: igualitarios y con cobertura universal, con un enfoque de derechos; basados en la idea de que la salud es un “bien público”; y con un papel destacado de una atención primaria arraigada en el territorio y de enfoque comunitario.

La segunda enseñanza remite a los ciclos económicos y a la dimensión internacional. En América Latina la COVID-19 encontró economías con un crecimiento débil o estancadas, con los peores indicadores de los últimos setenta años; retrocesos en

cuanto a pobreza y desigualdad; y un escenario de fuerte polarización y fragmentación política, erosión de la confianza ciudadana en las instituciones, cuestionamiento de las élites, y los peores indicadores, en décadas, sobre satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Esa polarización ideológica limita el margen político interno para acordar y llevar a cabo las políticas y las reformas necesarias, como muestran casos como Chile o México, donde la estrategia gubernamental respondía a obvias agendas políticas. La polarización también ha debilitado la capacidad de acción conjunta de la región: la mayoría de sus instancias u organizaciones de cooperación e integración regional están en crisis o bloqueadas.

La COVID-19 puede suponer la peor crisis de la región en un siglo. Según CEPAL, en 2020 el PIB regional caerá -5,3%, un descenso peor que al inicio de la “Gran Depresión” en 1930. Supondrá 30 a 35 millones más de personas pobres, y de 30,3% a 34,7% de la población (186 a 214 millones de personas). En cuanto a la pobreza extrema, pasará de 10,3% a 11%, (67,5 a 83 millones). Se estima que habrá 38 millones de desempleados más, y la tasa de desempleo abierto llegará a 11,5%. Las pymes (50% del empleo total) serán más golpeadas. Aumentará el sector informal, que ya representaba el 53% del empleo total no agrícola (140 millones de trabajadores/as), y más del 60% en algunos países centroamericanos y andinos. Supondrá

también más desigualdad, hasta 1 o 2 puntos más, en índice de Gini. Y puede ser peor: en las previsiones de junio de 2020 del Fondo Monetario Internacional (FMI), el descenso del PIB será aún mayor, hasta -9,4% del PIB.

La polarización también ha debilitado la capacidad de acción conjunta de la región: la mayoría de sus instancias u organizaciones de cooperación e integración regional están en crisis o bloqueadas.

Como se indicó, el impacto de la pandemia se ve agravado por la profunda y arraigada desigualdad que existe en la región, y, al mismo tiempo, la profundiza: para muchas personas, la desigualdad se torna una cuestión de vida o muerte: entre quienes pueden estar confinados y teletrabajar en viviendas adecuadas, o quienes residen en favelas o villas (el 21% de la población), viven al día, y están expuestos o bien a privaciones y hambre, o al riesgo de contagio en la calle; entre quienes tienen cobertura de la seguridad social o acceso a servicios médicos privados de calidad, o no los tiene. En 2019 las tasas de cobertura de la seguridad social

oscilaban entre 60% (Cono Sur); 32% (Países andinos) y 31% (Centroamérica y México). Otros rasgos de la informalidad también importan: hay bajas tasas de acceso a servicios bancarios (el 38% de la población), de modo que distribuir ayudas a los más vulnerables produjo aglomeraciones que el confinamiento pretendía evitar, como ha ocurrido en Argentina o El Salvador.

Con las escuelas y universidades clausuradas, la desigualdad educativa también se torna más visible, según se trate de centros públicos o privados; según entorno sociocultural y nivel de renta. Factor calve es la “brecha digital”, pues el 45% de la población latinoamericana no tiene acceso a Internet, frente al 14% en la OCDE.

La pandemia y los confinamientos también agravan, de forma aún más lacerante, los problemas de desigualdad y violencia de género presentes en la región. Las mujeres son mayoría en el empleo informal, que asume más riesgos de contagio y mayor caída de ingresos. Son mayoría en las profesiones sanitarias de menor cualificación, más expuestas al riesgo de contagio sin equipos de protección adecuados; ante la falta de servicios públicos de salud, han sido las mujeres las que asumen en mayor medida las tareas (no pagadas o mal pagadas) de los cuidados, y la COVID-19 puede, por ello, suponer una grave crisis de la “economía del cuidado”. El impacto será muy grande

en el empleo en sectores feminizados y con ingresos bajos y menor protección social, como el trabajo doméstico. Finalmente, el confinamiento exacerbaba el abuso sexual y la violencia de género en el ámbito doméstico, y supone restricciones añadidas de acceso a medios anticonceptivos y al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.

El limitado margen fiscal y de política pública

Ante la pandemia es vital aumentar de manera inmediata el gasto sanitario, proteger ingresos de los más vulnerables, apoyar a las empresas, mantener el empleo y preservar tejido productivo. Pero son pocos los países de América Latina que han podido lanzar grandes programas de estímulo fiscal. El margen de los bancos centrales y la política monetaria también es reducido, tras años de rebajas de los tipos de interés. La masiva salida de capitales de los países emergentes desde el inicio de la pandemia ha presionado a la baja los tipos de cambio. Las agencias de riesgo han alentado ese proceso, al bajar la calificación de muchos países en plena crisis. Para contar con liquidez, los únicos países de la región con acceso a las operaciones urgentes de canje o *swaps* de dólares de la Fed han sido Brasil y México. Ante esas circunstancias, se ha planteado establecer controles extraordinarios a los movimientos de capital, que ahora admite hasta el FMI.

Desde principios de marzo, en la mayor parte de los países se confinaba a la población y se “congelaba” parcialmente la economía, adoptando medidas sin precedentes de carácter contra-cíclico. En esa respuesta hay varios grupos de países, atendiendo, en primer lugar, al alcance de sus medidas monetarias y fiscales¹. Las más modestas se han situado por debajo de tres puntos del PIB (Colombia, Guatemala, Jamaica, México, República Dominicana, Uruguay). Entre 3 y 6 puntos se encuentran Argentina, Chile, Panamá o Paraguay, y los de mayor tamaño (por encima de 7% del PIB) son las de Brasil, El Salvador o Perú. Sin embargo, algunos países, como Ecuador o México, están adoptando ya medidas de austeridad y recortes presupuestarios con un claro sesgo recesivo, sin que ello impida el lanzamiento de algunos programas de apoyo a los más vulnerables.

En ese esfuerzo fiscal reside una paradoja: se trata de medidas de gran alcance, y muestran que muchos gobiernos de la región han entendido que la COVID-19 supondrá una crisis económica y social sin precedentes: con un doble choque, de oferta y demanda, de duración incierta, del que no se podría salir con un mero “reencendido” de la economía, y que exige medidas a gran escala. Sin embargo, salvo en algunos casos, ese

esfuerzo fiscal está lejos de lo que sería necesario, y ha llegado a ser calificado de timorato y, en ocasiones, contraproducente. Como referencia, en Estados Unidos se han situado en torno a 12% del PIB, y la UE, como tal, supone el 4% del PIB, que se suma a los estímulos de cada Estado miembro. Como se indicó, esas respuestas no pueden obviar los límites estructurales que imponen sus propias economías y su patrón de inserción internacional, que define una situación de gran vulnerabilidad externa.

De hecho, antes de la COVID-19 muchos países ya acumulaban déficits fiscales y por cuenta corriente, frente a un escenario económico internacional adverso por el menor crecimiento, las guerras comerciales y la caída de las exportaciones de materias primas. Años de políticas de expansión monetaria en los países avanzados favorecieron el fácil acceso al crédito y, con ello, el aumento de la deuda pública y privada, hoy un factor importante de vulnerabilidad. En América Latina, entre 2010 y 2019, la deuda pública pasó del 29,8% al 44,8% del PIB en promedio —que según cálculos del FMI se eleva hasta el 70% del PIB—, y el pago de intereses creció del 1,7% al 2,8% del PIB, con un alto coste de oportunidad: en 2019 se destinaba a intereses más que al gasto en salud (2,3% del PIB). Antes de la pandemia,

1. Véase el monitor de políticas del FMI en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#C>, y el de la OCDE: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>

Argentina y Ecuador estaban aplicando programas de ajuste del FMI con duras medidas de austeridad. Pocos países pueden permitirse la acción a gran escala que sería necesaria, y quienes tienen más margen, temen, con razón, perder el grado de inversión o ver cómo las agencias de calificación de riesgo degradan su estatus, llevan a aumentos de las primas de riesgo, lo que encarece o cierra el acceso al crédito.

No se puede renunciar a una respuesta multilateral adecuada a las necesidades de liquidez y de financiación de América Latina y de otros PRM.

Factor clave es también 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, en torno al 6-7% del PIB, que comportan, de nuevo, un alto coste. Según Naciones Unidas, en América Latina un ingreso mínimo vital para las personas más vulnerables solo supondría entre 2% y 5% de PIB regional. Por ello se abre paso la propuesta de nuevos impuestos a la riqueza para hacer frente a la COVID-19.

En suma, hoy América Latina tiene poco margen en política fiscal y monetaria, en buena medida por su escasa presión fiscal, y muchos países están ahora más endeudados que hace diez años.

Se plantea, así, el riesgo de que la crisis de la COVID-19 desemboque en nuevas crisis de deuda en los países con peor situación. En un escenario político fragmentado y polarizado, con muy bajos niveles de confianza en las instituciones y elevada desafección ciudadana, alta desigualdad y agravamiento de la pobreza y la exclusión, la recesión económica y un nuevo ciclo de políticas de austeridad puede impulsar revueltas sociales o crisis políticas aún más profundas. Sin respuestas adecuadas, se agravarán las fracturas sociales, lo que complica la reformulación del contrato social, abonando el terreno para el ascenso de fuerzas autoritarias. Ese escenario, también favorece que algunos actores externos utilicen la asistencia bilateral o la financiación de contingencia con objetivos de política de poder.

La necesaria acción multilateral

Es cierto que las situaciones de partida son distintas y que algunos países de la región, aunque a un coste elevado, siguen teniendo acceso a los mercados, y aún fluye la inversión extranjera. Pero, en conjunto, los países de renta media (PRM) no cuentan con mecanismos multilaterales de financiación externa a los que recurrir. Y aquellos países que enfrentan sanciones generalizadas,

como Venezuela y Cuba, tienen un obstáculo adicional para acceder a recursos externos.

En la cumbre virtual de líderes del 26 marzo, el G20 se comprometió a hacer todo lo sea necesario —un “*whatever it takes*” que alude a las declaraciones de Mario Draghi frente a la crisis del euro— para afrontar la pandemia, restaurar el crecimiento, mantener la estabilidad y fortalecer la resiliencia. La reunión ministerial de finanzas del G20 del 15 de abril debía traducir ese compromiso con un gran programa de rescate para el mundo en desarrollo, que UNCTAD valoró en unos 2,5 billones de dólares. Pero esa reunión fue un gran fiasco para los PRM.

A diferencia de la crisis anterior, ahora el G20 no ha jugado un papel relevante y las respuestas se plantean en marcos nacionales. Disputas geopolíticas, el nacionalismo rampante, y la ausencia de liderazgo debilitan la respuesta colectiva. En un sistema internacional muy asimétrico, ello deja en una situación vulnerable a los países en desarrollo. Estados Unidos puede recurrir al “privilegio exorbitante” de Bretton Woods y financiarse en su propia moneda a través de la Fed. En la UE el Banco Central Europeo (BCE) puede intervenir masivamente, existe el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y, tal vez, haya mutualización de deuda. Pero para los países en desarrollo, en particular los PRM, no existe nada similar, salvo el recurso al Fondo Monetario Internacional

(FMI), que supone un injusto estigma financiero; y, de manera más limitada, a los bancos multilaterales de desarrollo.

No se puede renunciar a una respuesta multilateral adecuada a las necesidades de liquidez y de financiación de América Latina y de otros PRM. Es indispensable para desplegar las políticas sanitarias y de apoyo a la actividad económica y el empleo que se requieren frente a la pandemia; que también eviten el riesgo de impagos de la deuda externa, 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. La cooperación internacional dispone de herramientas para ello, y pueden mencionarse ya algunas propuestas relevantes:

•Una emisión extraordinaria de derechos especiales giro (DEG) por parte del FMI. Los DEG tienen muchas ventajas: rápido acceso, sin condicionalidad, y se asemejan a un “bono perpetuo” que no supone más endeudamiento. Esta propuesta goza de amplio consenso en América Latina y la UE, pero fue bloqueada por Estados Unidos alegando razones políticas. Este bloqueo contrasta con la cumbre de líderes del G20 del 2 de abril de 2009, que decidió cuadruplicar los recursos del FMI, incluyendo una emisión extraordinaria de DEG por 283.000 millones, que se aprobó con prontitud con el respaldo de Estados Unidos. De no ser posible, otra

opción es facilitar en préstamo los DEG de otros países de la OCDE a los países en desarrollo.

- Ampliación de las líneas de crédito y más flexibilidad en los criterios de elegibilidad del FMI y del Banco Mundial para los PRM. Las facilidades de emergencia del FMI accesibles proporcionan montos reducidos, y los préstamos ordinarios generan un injusto estigma económico, y exigen condiciones de sostenibilidad de la deuda que ahora es difícil cumplir. Aunque el FMI cuenta con 1 billón de dólares en recursos, hasta ahora sus desembolsos son reducidos frente a las necesidades previstas. Los criterios de elegibilidad y “graduación” de los bancos multilaterales tampoco permiten fácil acceso para los PRM, al vincularse a proyectos de desarrollo. En la crisis de la deuda de los ochenta se transformaron en préstamos de rápido desembolso para apoyo a la balanza de pagos, lo que ahora podría replicarse.

- En este marco, es necesaria una actuación concertada y más amplia de los bancos de desarrollo activos en la región (Banco Interamericano de Desarrollo, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Centroamericano de Integración Económica), e incluso el Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como bancos nacionales como el

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil. También será necesario reforzar su capital.

- Una posible moratoria para el pago de capital y/o intereses. El G20 ha acordado una moratoria de deuda de mayo a diciembre de 2020 para los 76 países más pobres, en su mayoría en África. Sin embargo, es un acuerdo insuficiente, y deja fuera a los PRM más endeudados. Esa moratoria afectaría tanto a los acreedores del Club de París —que ahora debiera incluir también a China como acreedor clave— como a los del Club de Londres, dado que en los PRM la mayor parte es deuda privada. El caso de Argentina ilustra las dificultades en este ámbito. Esta situación vuelve a poner de relieve la ausencia de un mecanismo o norma multilateral para la reestructuración de deuda soberana que, junto a los derechos de los acreedores privados, valore las necesidades de crecimiento y bienestar de los países afectados; que evite el free riding de acreedores no cooperativos, y que haga frente a los “fondos oportunistas”, a través de cláusulas de acción colectiva o impidiendo la litigación en contra del deudor en jurisdicciones que lo admitan. En ese contexto, puede ser oportuno considerar un plan de reestructuración vía recompra de bonos, basado en la experiencia del Plan Brady.

Comentarios finales

De lo anterior surge una tercera enseñanza: ante las necesidades de cooperación que plantea la COVID-19 no hay PRM “graduados” y “no graduados”. El concepto de graduación nunca fue una buena idea. No es compatible con el enfoque universal de cooperación de la Agenda 2030; y aún menos con las exigencias de acción colectiva de una pandemia. La gobernanza multilateral del desarrollo tendría que adaptarse a esta realidad y dejar atrás criterios de elegibilidad y graduación que en estas circunstancias son más un obstáculo que una ayuda.

Es importante que estas propuestas, en la medida que suponen un esfuerzo internacional significativo, promuevan una mayor coordinación y cooperación económica por parte de la región, dejando a un lado la polarización ideológica. Han de alentar nuevos pactos fiscales, con sistemas más progresivos y un mayor esfuerzo fiscal de los patrimonios y las rentas más altas de cada país que contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas. También será necesario plantear reformas y medidas que incentiven un proceso de formalización masiva del empleo, y, finalmente, la búsqueda de acuerdos que garanticen la coordinación macroeconómica regional para asegurar la efectividad del apoyo financiero externo.

La pandemia nos recuerda que la salud es un “bien público que genera

externalidades positivas y exigen acción colectiva. En el plano global, garantizar la salud pública en tanto bien público global —y evitar “males públicos” como la COVID-19— exige una cooperación internacional robusta, para asegurar que se actúa concertadamente apoyando a los “eslabones débiles”, allí donde hay Estados con menos capacidad o recursos. Sin duda, hay distintas capacidades y responsabilidades de partida, pero sin cooperación y apoyo mutuo, su impacto es más grave para todos. Por esa razón es fundamental responder a las necesidades de los PRM y en particular de América Latina, pues son actores clave para que se pueda frenar la pandemia a escala global.

Más de tres meses de confinamiento han significado un enorme coste social y humano para preservar la salud, apoyar a los más vulnerables y preservar el empleo, y contribuir, desde cada país, al esfuerzo global para contener la pandemia. Y, sin embargo, la región se enfrenta ahora a una “tormenta perfecta” en la que coincide una pandemia en ascenso, y sociedades y economías exhaustas en el intento de contención. Ese esfuerzo merece reconocimiento, y, sobre todo, es urgente que se movilice de manera decidida el apoyo de la comunidad internacional. En unos meses más, puede ser tarde. Ahora es el momento de actuar.



Post COVID-19: retos para Iberoamérica



José Carlos Díez*
Universidad de Alcalá

La COVID-19 ha provocado una crisis económica muy intensa; la duda es cuál será su duración y cuántas cicatrices dejará, especialmente en clave de pobreza y de deuda. Ojalá no se hubiera producido esta pandemia, pero no se puede desaprovechar una crisis para iniciar un periodo de cambio.

La COVID-19 ha sido la primera gran pandemia global del nuevo milenio. Desde 1970 el número de personas que viajaban en avión se ha multiplicado por veinte veces. El virus se detectó en una provincia desconocida de China, pero en la que la industria italiana había deslocalizado buena parte de su producción textil. Pronto llegó a Milán, Madrid, Londres, Nueva York, Ciudad de México, Sao Paulo y las grandes urbes del planeta. Los grandes núcleos urbanos son un gran atrayente de actividad y desde ellos se expandió al resto del territorio dentro de cada país.

Seguimos midiendo el desarrollo humano con el PIB y nos encontramos ante la peor depresión económica conocida. Los gobiernos, en general, minusvaloraron lo sucedido en China. El virus comenzó a conocerse en diciembre y el gobierno chino

* Profesor de economía de la Universidad de Alcalá y asesor del PNUD para América Latina

tardó un mes en tomar medidas de confinamiento extremo. Lo mismo que sucedió en Iberoamérica. En España han encontrado restos de COVID-19 en aguas residuales desde enero y el confinamiento llegó a mediados de marzo. El sistema de salud colapsó y el confinamiento extremo fue inevitable para reducir el número de muertes que aun así fue muy elevado.

En Alemania actuaron antes y su sistema de salud tenía muchas más camas en unidades de cuidados intensivos que España, y eso les permitió evitar el confinamiento extremo y que el número de muertes haya sido mucho menor. La previsión de caída del PIB para 2020 en Alemania es la mitad que en España. Brasil y Uruguay tienen frontera. Brasil tardó mucho más en tomar medidas y su crisis económica será muy intensa. Uruguay es un caso de éxito mundial en la gestión de la pandemia y su PIB caerá menos que el brasileño. Desde el principio hicieron tests masivos a la población, con reactivos producidos dentro de Uruguay. Cuando alguien daba positivo rastreaban sus contactos y les hacían la prueba rápidamente. Y a todos los positivos los confinaban. Uruguay es una economía pequeña y muy abierta y sufrirá una profunda crisis económica por la caída de sus exportaciones, pero habría sido infinitamente mayor de no haber gestionado con éxito la pandemia.

Por lo tanto, el principal reto para Iberoamérica es mejorar sus sistemas

de detección temprana de contagios y su capacidad de rastreo. El PNUD en su último informe de *Desarrollo Humano* advirtió del peligro de la brecha digital para la desigualdad. Hablaba en clave de personas, pero la COVID-19 ha demostrado que también es clave para los países. Corea del Sur, Taiwán y los países nórdicos son los más avanzados en digitalización y son los que mejor han gestionado la pandemia, los que menos muertos han tenido y los que menor impacto sobre la economía. Suecia es la excepción que confirma la regla. Es un país líder en digitalización pero se equivocó no tomando medidas de confinamiento y distanciamiento social y ha sido uno de los países con más muertos por habitante. Por lo tanto, la tecnología es condición necesaria para combatir el virus, pero no suficiente.

Para reducir el riesgo de la brecha digital el gran reto de Iberoamérica es la educación. Ya era el principal reto para reducir la desigualdad y la pobreza extrema antes de la COVID-19, pero la pandemia hace más necesaria aún una revolución educativa. Los niños, además del lenguaje para comunicarse y el lenguaje matemático, ahora deben aprender lógica y el lenguaje de las máquinas. Los que hoy no estén educados con cultura digital es altamente probable que sean pobres o tengan trabajos precarios en el futuro.

El siguiente gran reto en medio de la era de la tecnología global es desarrollar proyectos de inversión

rentables en entornos competitivos. Adam Smith ya nos advirtió de que esta es la clave de la riqueza de las naciones. Y el economista Joseph Schumpeter —en su teoría del Desarrollo de 1911— nos advirtió de que la clave son los empresarios innovadores. El capital empresarial es un proceso acumulativo y para acelerarlo es necesaria la intervención pública. Pero esa intervención también debe ser de un estado emprendedor y no planificador, como defiende en la actualidad la economista Mariana Mazzucato, continuadora de las ideas de Schumpeter. La universidad debe ser el centro de la innovación, pero es necesario transformar el conocimiento y la investigación básica en inversión y empleo. Ese es otro gran reto que los países asiáticos han superado y en el que a Iberoamérica, aunque lo ha alcanzado en las últimas décadas, le queda mucho por hacer.

Cuando algún empresario iberoamericano tiene un proyecto con potencial de ser rentable en entornos globales tiene peores condiciones que sus competidores estadounidenses o asiáticos para acceder al capital, clave en un sistema capitalista. Las bolsas de valores están muy poco desarrolladas en nuestra área y el capital riesgo también. En Estados Unidos las inversiones en capital riesgo suponían antes de la crisis el 35% del PIB y el 4% del PIB en Europa.

En España los fondos de ese tipo cuentan con el apoyo del Banco

Europeo de Inversiones y del Instituto de Crédito Oficial con fondos de fondos. Si las inversiones del fondo son en empresas innovadoras locales, los fondos públicos entran como un inversor más acompañando a la inversión privada y cediendo la gestión. El Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento también están desarrollando ese tipo de fondos y los gobiernos deberían desarrollar los suyos y complementarlos.

En Europa el Banco Europeo de Inversiones y la Comisión Europea están desarrollando el *Green Deal*. La crisis ha golpeado duramente a las empresas y al empleo y hay planes de política económica para reactivar la economía. Pero los recursos son escasos y el plan propone concentrar las inversiones en sostenibilidad, economía circular y digitalización. Realmente no es un plan de reactivación: es un plan de política industrial y de política tecnológica a medio plazo que también ayudará a crear empleo a corto plazo y a salir de la crisis.

Para los países americanos el plan sería muy necesario. El sol es la nueva fuente primaria de energía más barata para producir electricidad e Iberoamérica tiene más horas de sol que los países del norte. Las placas permiten el autoconsumo y llegar a los tejados de los edificios en las ciudades y a zonas remotas rurales sin necesidad de fuertes inversiones en redes de alta

tensión. Y los robots no suben a los tejados, por lo que esas inversiones generarían mucho empleo a corto plazo y aumentarían la competitividad de las economías a medio plazo.

La digitalización ha avanzado más en estos meses de pandemia que en el último lustro. Muchos empresarios han descubierto que el teletrabajo es una realidad y que les permite ahorrar muchas horas de viajes y reuniones. La nueva realidad será mixta con menos horas de oficina y más de trabajo en remoto y será una gran revolución que modificará la movilidad de nuestras ciudades, los mercados de oficinas, la restauración, etcétera.

El internet de las cosas permite ya poner sensores que te dan información en tiempo real de las necesidades. Esos datos se gestionan desde la nube a un coste 100 veces inferior al de hace 25 años y permite el desarrollo de sistemas de inteligencia artificial programados por los funcionarios públicos que toman decisiones repetitivas y de fácil solución. Para las decisiones difíciles seguirá siendo necesaria la inteligencia humana y para las decisiones comunitarias la inteligencia política.

La educación será determinante en una economía del conocimiento. Iberoamérica debe tener más científicos de datos y desarrollar esos sistemas de datos y de inteligencia artificial en sus países. Eso determinará la riqueza de las naciones en el nuevo

milenio. Los países que desarrollen sus sistemas estarán en la vanguardia y los que importen esos sistemas serán países atrasados.

Para las decisiones difíciles seguirá siendo necesaria la inteligencia humana y para las decisiones comunitarias la inteligencia política.

La tecnología también permite que la innovación sea social. El 75% de la inversión en la próxima década se estima que se hará en ciudades. Hay que diseñar ciudades para competir, pero también para convivir y para compartir. La hominización comenzó cuando el *Sapiens* bajó de los árboles y caminó con dos patas. Pero la humanización comenzó en el neolítico cuando comenzamos a vivir en comunidad, comenzamos a cooperar para pasar y desarrollamos el lenguaje, el conocimiento y la cultura.

Ya lo explicó Adam Smith: ***“Ninguna sociedad puede ser feliz y próspera si la mayor parte de sus ciudadanos son pobres y miserables”***, Iberoamérica, al igual que el mundo, ha reducido significativamente la pobreza severa en las últimas décadas, pero tenía un grave problema de desigualdad antes de la crisis de la COVID-19. La pandemia ha afectado especialmente a los trabajadores más precarios y del sector

informal, y la desigualdad y la pobreza severa han aumentado con fuerza en 2020. El PNUD estima que este año el Índice de Desarrollo Humano (IDH) sufrirá su primer retroceso en tres décadas y hasta el nivel de 2015.

Desde las inversiones en infraestructuras, hasta la gestión de los servicios públicos elementales o los planes de lucha contra la pobreza deben modernizarse.

Al mismo tiempo la crisis ha provocado una caída de los ingresos públicos y un fuerte aumento de los déficits y de las necesidades de emisión de deuda de los países. Y en muchos casos, la caída de ingresos de exportación, déficit exterior y aumento de la deuda externa. España y Portugal forman parte del euro, un área con credibilidad monetaria y de estabilidad de precios, y eso permite que el Banco Central Europeo compre masivamente sus deudas públicas y permita financiar sus déficits a tipos de interés próximos al 0% (de momento). En América del Sur algunos países como Colombia y Chile han tomado medidas de este tipo, pero con menor intensidad.

El resto de países iberoamericanos no tienen ese prestador de última instancia y muchos han pedido líneas de liquidez al FMI. Hay cinco veces más países que han solicitado ayuda financiera al

Fondo que en 2008, lo cual permite tener el sentido de la magnitud de la crisis provocada por la pandemia. El Fondo tendría que ampliar capital para poder atender toda esa demanda y hasta 2021, cuando hayan pasado las elecciones en EEUU, no es previsible que eso suceda.

La inestabilidad financiera ha despertado el fantasma de las crisis de deuda de los años ochenta y noventa, y varios países están en negociaciones para reestructurar sus deudas. Con menos recursos públicos, problemas de financiación y acceso a los mercados de capitales, el margen de los gobiernos para hacer frente a la pandemia y a los retos futuros es muy limitada. Por eso la innovación y la tecnología deben ser un aliado para con los mismos recursos aumentar la eficacia de las políticas públicas. Desde las inversiones en infraestructuras, hasta la gestión de los servicios públicos elementales o los planes de lucha contra la pobreza deben modernizarse. En la historia de la evolución humana siempre que hay un problema de escasez de recursos se ha resuelto con más inteligencia.

La clave es potenciar el ecosistema de innovación local y conectarlo con el resto de ecosistemas del mundo. En esto la universidad es clave y cualquier estrategia de innovación debe tener a la universidad en el centro del ecosistema. Es necesario que el conocimiento en la universidad tenga una visión práctica y que esté conectado con las necesidades

sociales y de proyectos de innovación identificados por las empresas o por los organismos públicos para resolver retos concretos y hacerlo de manera competitiva como se resuelven en otros países más avanzados tecnológicamente que el tuyo. Y llegar a un equilibrio entre eficiencia y equidad social. La universidad se creó con una visión humanista y es clave en esta nueva era de cambios profundos mantener ese espíritu.

Daron Acemoglu y James Robinson en su libro *Por qué fracasan los países* recuperaron la tradición del análisis institucional para analizar el desarrollo de los países que comenzó con Adam Smith y cristalizó en un premio nobel de economía para Douglass North. La tesis de North es que las instituciones son el sedimento de décadas y se ven condicionadas por el entorno socioeconómico de cada país. Por eso copiar instituciones de éxito en países desarrollados, como pretendió el Consenso de Washington, es la estrategia más segura para el fracaso.

Los países iberoamericanos entraron en la crisis de la COVID-19 con niveles mínimos de aceptación por parte de sus ciudadanos de la democracia y sus instituciones. Y todo es susceptible de empeorar en esta crisis donde no solo está en cuestión la economía, el desempleo o la cohesión social. Está en cuestión el modelo de democracia representativa que debe adaptarse a la nueva realidad social, especialmente de los jóvenes.

España y Portugal, gracias a su entrada en la Unión Europea, pasaron a formar parte de un sistema jurídico reforzado en el diseño de las leyes y en su cumplimiento. Las instituciones multilaterales en América Latina no funcionan con ese nivel de compromiso y de eficiencia. Como sucedió en el proceso europeo habría que empezar con las instituciones de integración comercial. El tamaño del mercado determina el tamaño empresarial, la productividad y el desarrollo tecnológico. En América Latina es necesario avanzar en las reglas de integración comercial y que incluyan la sostenibilidad social y ambiental para orientarlas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

En cuatro años de Donald Trump en la Casa Blanca el sistema multilateral de gobernanza mundial ha retrocedido varias décadas de avances e Iberoamérica no ha sido inmune. El presidente de Estados Unidos pretende romper la regla no escrita para que el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo no sea un iberoamericano y varios países del área le apoyan. Seguramente la presión de EEUU debe ser intensa, pero en clave de desarrollo institucional para el área sería una pésima noticia.

Las democracias nacionales son soberanas, pero sería necesario que cuando cambia el color político del gobierno se respeten avances institucionales de los gobiernos anteriores acordados con el resto

de países. Para ello es necesario que en la negociación de esos acuerdos multilaterales los gobiernos de cada país busquen los consensos internos para que luego sean resilientes, condición necesaria para la institucionalidad.

Asia fue un continente que despertó en los años ochenta y África está despertando ahora. En Iberoamérica hay que cambiar la visión triangular del Atlántico y pasar a una visión cuadrangular que incluya a África además de América y Europa. Para ello la conexión iberoamericana es clave y hay que reforzarla. Las Cumbres Iberoamericanas han resistido la crisis de 2008 y ahora son más necesarias incluso que cuando se crearon.

Hasta el pasado año la imagen de la globalización era un barco con contenedores. La COVID-19 nos ha hecho comprender que estamos más integrados que nunca y que somos más eficientes, pero más vulnerables. Por eso es necesario recuperar la agenda de gobernanza global y será clave el resultado de las elecciones de EEUU. Joe Biden defiende esta tesis y habla ya de un nuevo Bretton Woods que, además de multilateral, debe ser multicultural para reflejar la nueva realidad geopolítica mundial.

La pandemia ha provocado una crisis económica muy intensa, la duda es cuál será la duración de la misma y cuántas cicatrices dejará, especialmente en clave de pobreza y de deuda para las

siguientes generaciones. Los retos de antes de la crisis se acentúan: pobreza, desigualdad, cambio climático, etcétera. Los riesgos son enormes y hay que gestionarlos. Ojalá no se hubiera producido esta pandemia, pero no se puede desaprovechar una crisis para iniciar un periodo de cambio. Los filósofos griegos lo denominaron *Kairos*.

El cambio climático es el gran reto con las generaciones futuras y tendrá consecuencias económicas muy graves. Pero también es una gran oportunidad para diseñar planes de inversión y crear empleos que la crisis ha destruido. El dilema es si subvencionar sectores y empleos que no tienen viabilidad o invertir en los sectores de futuro en la era de la tecnología global. La clave es involucrar a las empresas y a las familias en el proceso y que parte de la inversión sea privada. Por ejemplo, el sector fotovoltaico será uno de los que más empleos crearán en el mundo en la próxima década. Instalar placas fotovoltaicas en los tejados de los edificios reduce el coste de la electricidad para las familias y les ayuda a pasar mejor la crisis, crea muchos empleos a corto plazo y reduciría significativamente las emisiones contaminantes sin necesidad de aumentar el déficit y la deuda pública.

Reducir la informalidad y mejorar las instituciones permitirá reducir la economía sumergida y aumentar la recaudación y los recursos para hacer políticas públicas. La clave

es una gestión eficiente del gasto público para evitar crisis fiscales que acaben siendo financiadas con emisión monetaria e inflación. La mayoría de países iberoamericanos han conseguido erradicar ese mal en las últimas décadas y hay que preservar la estabilidad macroeconómica para no cometer los errores del pasado.

El pasado es incierto y el futuro es ilusionante. La prioridad es luchar contra el virus y reducir el número de muertes que está provocando. Cuanto más eficaces sean los países en la gestión de la pandemia, menor será el impacto sobre la economía y menor será el esfuerzo en la fase de

reconstrucción. Es necesario elaborar escenarios alternativos y tener preparados planes de contingencia. Y hacerlo siempre mirando al futuro y afrontando los enormes retos que la humanidad tiene por delante.

Iberoamérica en las últimas décadas ha erradicado las dictaduras, ha reducido significativamente la pobreza y ha vivido su mejor periodo de avance en el desarrollo humano. Eso nos debe dar confianza para afrontar el futuro, pero necesitamos un plan.

Como nos enseñó Séneca: "***Si no sabes hacia dónde se dirige tu barco, ningún viento te será favorable***".



O impacto económico da pandemia Covid-19 em Portugal



Miguel St. Aubyn*

Conselho das Finanças Públicas. Universidade de Lisboa

Em resultado da pandemia, do necessário distanciamento social que dela decorre, e dos efeitos no resto do mundo, observam-se na economia portuguesa elevadas perdas económicas, que poderão atingir 10 por cento do PIB em 2020. A política orçamental reagiu de forma ativa, com o consequente aumento do défice orçamental e da dívida pública.

Introdução¹

Estas notas foram escritas na sequência do XIV Encuentro de Economistas CAF-SEGIB, sob o tema “Impactos Económicos del COVID19 en Iberoamérica: hacia la recuperación del Crecimiento”, ocorrido nos dias 12 e 13 de maio, e realizado online. O autor participou nesse encontro, e, na sua sequência, foi-lhe endereçado o amável convite da parte de Enrique Iglesias, diretor da revista “Pensamiento Iberoamericano”, para contribuir com uma apresentação do caso português. Dessa explanação se trata em seguida.

* Vogal Executivo do Conselho das Finanças Públicas, Portugal. Professor de Economia do ISEG, Universidade de Lisboa

1. As opiniões expressas neste artigo são exclusiva responsabilidade do autor e em nada comprometem o Conselho das Finanças Públicas.

Começa-se por descrever a decisão de confinamento em Portugal em resposta à epidemia de Covid 19, sob a forma do decretamento do Estado de Emergência. Em seguida apresentam-se e quantificam-se as consequências económicas de curto prazo do fenómeno em Portugal, bem como as respostas de política económica entretanto decididas, terminando-se com uma breve conclusão.

A decisão de confinamento e o estado de emergência

O começo da pandemia em Portugal foi relativamente tardio por comparação com outros países geográfica e culturalmente próximos, nomeadamente, Espanha, França e Itália. Quando se declararam os dois primeiros casos em Portugal, em 2 de março de 2020, já em Espanha se calculavam 192 casos, França tinha contabilizado 178 ocorrências, e de forma impressionante, Itália contava já com 2033 pessoas atingidas pela doença.

O gráfico 1 ilustra a evolução da pandemia nestes quatro países. Para cada um deles, representa-se o número de novos casos por cem mil habitantes nos últimos 14 dias. Note-se que os casos de doentes com covid foram calculados em proporção à população, pelo que se toma o tamanho de cada país em devida conta. Observando a aba esquerda das curvas resulta claro

a progressão da incidência da doença – primeiro em Itália, depois em Espanha, seguindo-se em França, e finalmente em Portugal.

Os dados do gráfico 1 permitem também ilustrar um aspeto interessante, e, julgamos, importante para a análise. A decisão de confinamento em Portugal, sob a forma da declaração do estado de emergência, ocorreu numa fase relativamente precoce da evolução da pandemia, pelos menos por comparação neste grupo de países.

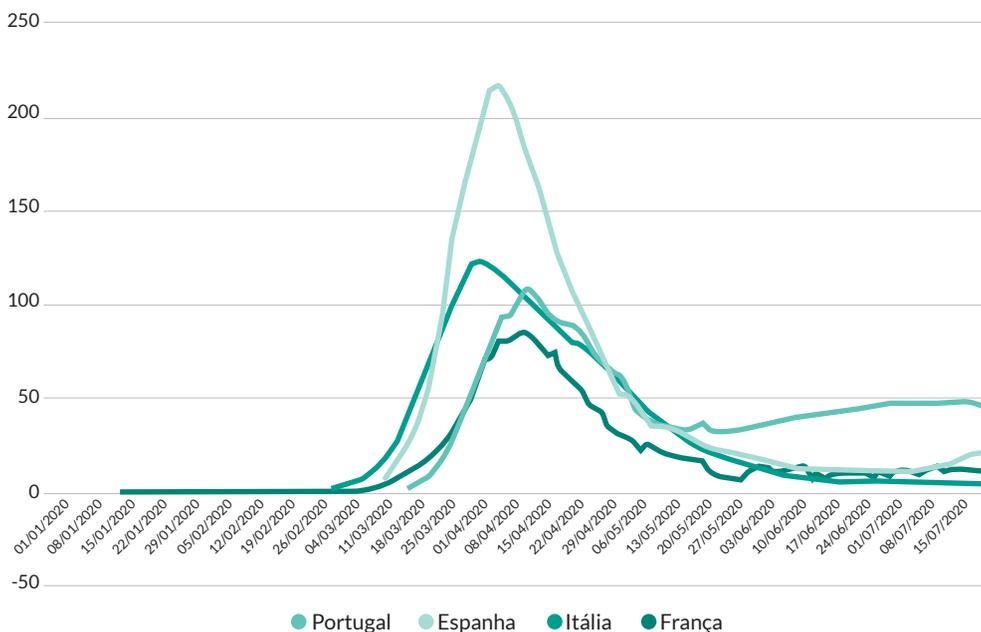
Assim, repare-se, no quadro 1, na data de início de confinamento e no número de casos ocorridos nos 14 dias que a precederam:

Em Portugal o Estado de Emergência foi declarado no dia 19 de março, dois dias após França e cinco dias após Espanha. Em ambos estes países o vírus já se tinha propagado mais. Também Itália, em que esta decisão foi tomada mais cedo, ou seja, no dia 10 de março, já tinha a pandemia em progresso mais acentuado nesse dia do que Portugal, quando este último confinou.

A decisão do governo e do Presidente da República em Portugal, na verdade, seguiu-se a algumas decisões na sociedade civil já no sentido do confinamento. Assim, e a título de exemplo significativo, várias universidades decidiram de forma autónoma e unilateral não prosseguir com as aulas presenciais. Assim, o Jornal “Público” de 12 de março escrevia

Gráfico 1

Novos casos de Covid-19 nos últimos 14 dias, por cem mil habitantes



Fonte: European Centre for Disease Prevention and Control.

Quadro 1

Início do confinamento em quatro países

	Entrada em confinamento	Casos nos anteriores 14 dias por cem mil habitantes
Portugal	19/03/2020 ²	6,2
Espanha	14/03/2020 ³	16,2
Itália	10/03/2020 ⁴	14,8
França	17/03/2020 ⁵	9,6

2. Em Portugal foi declarado o estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 de 18 de março, com início às zero horas do dia seguinte.

3. Em Espanha o confinamento tomou a forma de “estado de alarma”, pelo Real Decreto 463/2020, de 14 de março.

4. O decreto-lei de n.º 14, de 9 de março, estendeu a todo o território italiano a partir de 10 de março as medidas de confinamento já em vigor no Norte do país.

5. Anunciado pelo Presidente da República Francesa em 16 de março, as medidas de confinamento foram formalizadas pelo decreto do primeiro ministro n.º 2020-260 de 16 de março, com entrada em vigor às 12 horas do dia seguinte.

Fonte: Para o número de casos, European Centre for Disease Prevention and Control. Para as datas: ver notas de pé de página.

que: *“as aulas foram suspensas nas universidades do Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Porto, Aveiro, Coimbra, Lisboa, Nova de Lisboa, Évora e Algarve - as três últimas com efeitos a partir de segunda-feira. Também os institutos politécnicos do Cávado e do Ave, Porto, Santarém, Castelo Branco, Viseu e Setúbal estão sem atividades letivas presenciais. São 15 das 28 instituições de ensino superior públicas.”*⁶

De forma similar, o jornal Diário de Notícias de 18 de março noticiava que diversas escolas básicas e secundárias de diversos pontos do país Portugal tinham encerrado⁷.

Para além das escolas e da Administração Pública, também na atividade económica se começa a detetar algum abrandamento ainda antes da entrada em vigor do Estado de Emergência. O consumo de eletricidade medido diariamente começa a diminuir antes da decisão de confinamento, como se refere em St. Aubyn (2020)⁸: *“The fall in electricity consumption, and, one would infer, in economic activity, started before the legal lockdown. This is consistent with the idea that the lockdown started happening before a government or presidential decision. In fact, on the week ending on the 22nd March, consumption was already -2.4 percent below the corresponding week of 2019.”*

Talvez ainda mais significativamente, um termo já existente mas pouco usado passa a interessar de forma intensa a população portuguesa a partir de meados de março – trata-se do teletrabalho. Com recurso à ferramenta “Google Trends” torna-se possível calcular o interesse ao longo do tempo por determinado assunto, tendo por base o número de pesquisas feitas nesse conhecido motor de busca em relação a certos termos. O gráfico seguinte representa assim o interesse pelo vocábulo nos meses de março e de abril de 2020.

Até dia 9 de março, o interesse pelo assunto era bastante reduzido. De forma bastante súbita, este interesse aumenta a partir daí e atinge o pico no dia 16 de março, no mesmo dia em que o jornal “Público” chamava para a primeira página a notícia de que o primeiro-ministro admitia o estado de emergência, esperando pelo Presidente da República.

A primeira declaração do estado de emergência veio assim a corresponder a algo como uma necessidade coletivamente sentida de proteção face a um inimigo externo, o coronavírus. No parlamento, não mereceu um único voto contrário, apenas as abstenções à esquerda do Partido Comunista e do seu aliado Partido dos Verdes, de uma

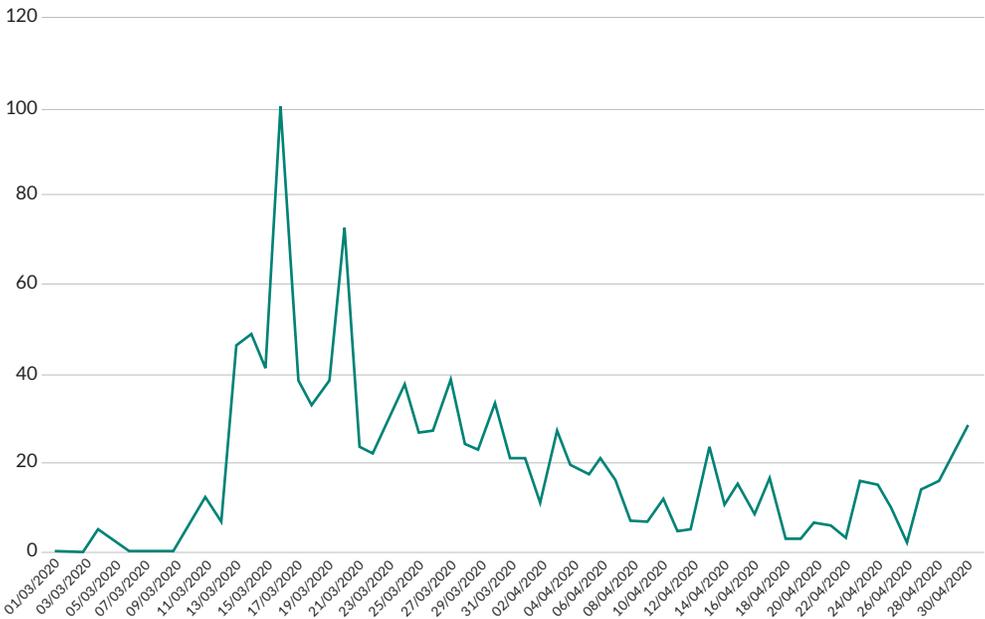
6. Veja-se em www.publico.pt: “Coronavírus: metade das instituições de ensino superior sem aulas”

7. Veja-se em www.dn.pt: “Estas são as escolas que decidiram fechar antes de decisão oficial”.

8. M. St. Aubyn (2020). Covid 19 and loss of production –an estimate for Portugal from electricity consumption, Working Paper n.º 01/2020, Conselho das Finanças Públicas.

Gráfico 2

Pesquisas do termo “teletrabalho” em Portugal no motor de busca “google”



Fonte: Google trends.

deputada independente, e à direita, do deputado único da Iniciativa Liberal.

Terão sido preponderantes nesta quase unanimidade nacional, mais do que as notícias internas, uma vez que a epidemia ainda despontava em Portugal, o efeito das novidades que chegavam de países próximos, sobretudo de Itália. Vários dos primeiros casos de Covid em Portugal tiveram, aliás, origem em contactos mantidos nesse país. As reportagens televisivas sobre o stress que incidia sobre o serviço de saúde italiano, as dificuldades na assistência aos doentes com covid na Lombardia e as vítimas mortais terão convencido muitos portugueses a manterem-se em

casa, a aceitarem e defenderem o fecho das escolas e o ensino via internet, e a prescindirem de diversos bens, serviços e atividades não essenciais.

Assim, e em consonância com este sentimento coletivo, escreve-se no decreto-lei que regulamenta a aplicação do estado de emergência que **“é prioridade do Governo prevenir a doença, conter a pandemia, salvar vidas e assegurar que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuem a ser asseguradas”**.

Assinalou-se a itálico uma motivação que releva para um intuito económico

e não apenas sanitário do estado de emergência. Trata-se de um confinamento à partida organizado e seletivo, mesmo se ainda distante de “micro-confinamentos” que mais tarde viriam a ser praticados. O objetivo é também o de conter a quebra na atividade económica, nomeadamente da produção e distribuição dos bens e serviços mais básicos. Ou seja, trata-se aqui de uma regulação social que evita um mal maior, não apenas aquele explicitamente mencionado, o da pandemia, mas também o da desorganização económica e social que poderia advir do medo imoderado. O estado de emergência surge então como uma forma possível de gerir o pânico, de o conter, e até mesmo de o manipular por forma a evitar a completa imprevisibilidade eventualmente caótica.

Finalmente, e *last but not the least*, refira-se uma outra vertente da motivação do confinamento, bem explicitada pela Organização Mundial de Saúde. Trata-se do célebre “achatamento da curva epidémica”⁹. Dado o receio de que o crescimento exponencial da epidemia se traduzisse num tão elevado número de casos que tornasse impossível a sua completa assistência pelo Serviço Nacional de Saúde, e de forma semelhante a outros países, decretaram-se medidas

rigorosas de afastamento social, com o intuito de diminuir acentuadamente as possibilidades de contágio. O afastamento no tempo que já se alcança agora permite aliás reconhecer o sucesso do confinamento português deste ponto de vista, tal como aliás ilustra a parte descendente da curva de novos casos que se apresentou no gráfico 1. Aquando da segunda renovação do Estado de Emergência em Portugal, no preâmbulo do seu decreto de 17 de abril, o Presidente da República reconhecia ao mesmo tempo esta motivação e o sucesso entretanto alcançado, ao escrever:

“Estas medidas foram progressivamente surtindo os seus efeitos, tendo sido possível mitigar a transmissão da doença, reduzindo a percentagem diária de crescimento de novos casos de infeção e, consequentemente, de internamentos e de óbitos, permitindo reduzir a pressão sobre o Serviço Nacional de Saúde e salvar muitas vidas.”¹⁰

Renovado duas vezes, o Estado de Emergência viria a dar lugar, a 3 de maio, ao bem mais ligeiro “Estado de Calamidade”, acompanhado de um plano gradual de desconfinamento. O desconfinamento português terá sido possibilitado pelo sucesso (relativo) na contenção da doença, pela necessidade de acompanhar os outros países europeus que tomavam ou em breve

9. O diretor-geral da OMS em 18 de março afirmava: “WHO continues to call on all countries to implement a comprehensive approach, with the aim of slowing down transmission and flattening the curve.” Veja-se WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 18 March 2020.

10. Veja-se o Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020.

tomariam decisões semelhantes, e pelos crescentes custos económicos resultantes das medidas de afastamento social e diversas restrições à atividade económica que resultavam do Estado de Emergência.

A pandemia e a economia

A pandemia pelo novo coronavírus afeta negativamente os lados da oferta e da procura da economia¹¹.

Por um lado, a pandemia provocou de forma bastante rápida uma disrupção nas cadeias de abastecimento e de produção, afetando a capacidade produtiva de diversas empresas em vários ramos de atividade. Em diversos casos não foi possível proceder a importações de bens intermédios e de matérias primas de forma atempada.

Por outro lado, a doença, o receio associado ao contágio, e a incerteza sobre o desfecho do fenómeno pandémico resultam numa enorme quebra de confiança, que induz a queda do investimento e do consumo privado.

Neste contexto, os bancos centrais, e, no caso de Portugal, que se insere na zona do euro, o banco central europeu, dificilmente poderão verdadeiramente estimular a economia através de

políticas monetárias expansionistas. Têm, no entanto, um papel fundamental na limitação dos danos. O banco central europeu lançou o PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) em março de 2020, um programa de política monetária expansionista não convencional de compra de títulos de dívida pública e privada¹². Este programa não terminará antes de junho de 2021, prevendo-se um envelope financeiro de 1350 mil milhões de euros. Não impedirá a recessão, mas constitui um poderoso instrumento para assegurar o financiamento e o seu baixo custo na zona do euro.

É sobre a política orçamental que recaem as maiores pressões. Tal como noutros países, os governos são chamados a apoiar empresas e famílias, sustendo a quebra de rendimento e do emprego. O quadro seguinte apresenta as projeções para a quebra do PIB na economia portuguesa em 2020, de acordo com diversas instituições¹³.

As projeções mais recentes apontam para uma quebra do PIB próxima dos 10 por cento. Tal quebra é compatível com outros dados já conhecidos, nomeadamente a quebra homóloga do PIB no primeiro trimestre em 2,4 por cento¹⁴, e as estimativas de perda do PIB a partir da diminuição no

11. Veja-se o texto de Paul de Grauwe "What economic policies to deal with the Corona-crisis?" no blog do Conselho das Finanças Públicas.

12. Veja-se o site do Banco Central Europeu para uma apresentação do PEPP.

13. Veja-se o site do Conselho das Finanças Públicas para mais dados e informação sobre esta matéria.

14. Veja-se Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais - Estimativa Rápida, 1.º Trimestre de 2020.

Quadro 2

Projeções Macroeconómicas para Portugal em 2020 - Variação do PIB

Instituição	mês da projeção	Variação do PIB em 2020
FMI	Abril	-8,0%
Conselho das Finanças Públicas (CFP)	Junho	-7,5%
Ministério das Finanças	Junho	-6,9%
OCDE	Junho	-9,4%
Banco de Portugal	Junho	-9,5%
Comissão Europeia	Julho	-9,8%

Fonte: Conselho das Finanças Públicas, www.cfp.pt

consumo de eletricidade no período de confinamento, que, na cava, poderão ter sido de cerca de 20 por cento.

Face aos acontecimentos, a adoção de diversas medidas específicas de mitigação do impacto da pandemia, associadas à substancial perda de receita em resultado da deterioração do cenário macroeconómico, levaram o governo a apresentar e a ver aprovado no Parlamento um orçamento suplementar em junho de 2020. Face à previsão, antes da pandemia, de um excedente orçamental na ordem dos 515 milhões de euros, estima-se agora um défice de 12579 milhões de euros. O Conselho das Finanças Públicas (CFP) procedeu a uma análise circunstanciada deste orçamento suplementar¹⁵. Nele se identificam as principais medidas e se estima o seu impacto. De acordo com o quadro 4 desta publicação, o

impacto direto na economia excluindo a participação da União Europeia é de 4 105 milhões de euros, ou 2 por cento do PIB. De entre as diversas medidas do lado da despesa, mencione-se: aumento dos consumos intermédios na saúde, 410 milhões de euros; subsídios, 2081 milhões de euros, incluindo o lay off simplificado (1110 milhões de euros); prestações sociais, 192 milhões de euros; investimento bruto, 436 milhões de euros; e ainda, uma perda de contribuições na ordem dos 550 milhões de euros.

Face à deterioração do cenário macroeconómico e do saldo orçamental, o CFP estima que a dívida pública aumente em 16,7 pontos percentuais em 2020, para um valor de 134,4 por cento do PIB.

O momento de escrita destas notas

15. Veja-se *Análise da Revisão ao Orçamento do Estado para 2020, julho de 2020*, Conselho das Finanças Públicas.

em julho de 2020, é de considerável incerteza. A evolução da pandemia é de muito difícil previsão, e se o ritmo de contágio melhorou significativamente no país, ele permanece suficientemente elevado, tanto no território nacional como no mundo, de forma a que a retoma económica ainda permanece muito pouco segura. Nomeadamente, a afluxo de turistas no Verão é muito diminuto. Sendo Portugal uma pequena economia aberta, estará sempre fortemente dependente também da retoma nos seus principais parceiros económicos, nomeadamente europeus, também eles fortemente afetados no seu desempenho produtivo.

Surge como aspeto positivo a recentíssima aprovação no contexto da União Europeia do “Plano de Recuperação da Europa”¹⁶, com um pacote global de 1 824,3 milhares de milhões de euros, num misto de empréstimos e subvenções. A sua importância para um país periférico e de elevada dívida pública como Portugal não é em nada despreciable. Pode, na verdade, contribuir para que, face a uma perturbação epidemiológica e económica que atingiu todo o território da União Europeia, se possa responder pela política económica por forma a preservar as condições de concorrência e equidade que deverão caracterizar um mercado único digno desse nome, para não mencionar os princípios de solidariedade inscritos nos tratados europeus.

Conclusão

A pandemia atingiu Portugal de forma algo tardia em comparação com outros países que lhe são cultural e geograficamente próximos. Assim, a decisão de confinamento foi relativamente precoce, o que poderá ter contribuído para o seu relativo sucesso – conseguiu-se o achatamento da curva e a sobrecarga do Serviço Nacional de Saúde. O número de vítimas até à data não foi, pelo menos em termos de comparação internacional, muito elevado.

Em resultado da pandemia, do necessário distanciamento social que dela decorre, e dos efeitos no resto do mundo, observam-se na economia portuguesa elevadas perdas económicas, que poderão atingir 10 por cento do PIB em 2020. A política orçamental reagiu de forma ativa, com o consequente aumento do défice orçamental e da dívida pública.

A recuperação económica ainda não é palpável no momento em que se escrevem estas notas. O financiamento comum acordado no contexto europeu surge como um aspeto positivo, mas o fenómeno de base, a pandemia, não estando ainda debelado, não permite ainda que se tenha alguma segurança no momento e na forma da retoma.

16. Veja-se Plano de Recuperação da Europa, www.europa.eu.



Latinoamérica en el centro de la pandemia: las respuestas durante la primera fase¹



Nora Lustig*

Universidad de Tulane

Jorge Mariscal*

Universidad de Columbia

Latinoamérica se ha convertido en epicentro de la pandemia. Esto amenaza con dañar fuertemente las economías y retroceder décadas en el progreso social. La región puede tratar de mitigar costos mediante una combinación efectiva de medidas en el ámbito sanitario, económico y de protección social. Aun así, el golpe será muy duro y llevará muchos años recuperarse.

A diferencia de otras crisis de los últimos cien años, la crisis económica en América Latina desencadenada por la pandemia, en su origen, no tuvo culpables². Tanto el virus como los shocks económicos adversos provinieron de fuera. Además, el efecto del virus se dejó sentir con intensidad en países ricos y con sistemas de salud sofisticados lo cual hace pensar que estos factores no son garantía para protegerse del virus. Sin embargo, si bien no hay culpables en un sentido tradicional, sí hay responsables del éxito o fracaso de las respuestas a la crisis (así como también hay responsables del mayor o menor grado de preparación para enfrentarla). A seis meses de haber comenzado, es

1. Le agradecemos a Patricio Larroulet por su valiosa asistencia en la preparación de la información para este trabajo.

2. Ver nuestra contribución al diario El País. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-03-19/la-pandemia-en-america-latina-una-crisis-economica-sin-culpables.html>.

* Nora Lustig es Samuel Z. Stone Professor of Latin American Economics y Directora del Instituto de Compromiso con la Equidad en la Universidad de Tulane. Jorge Mariscal es profesor adjunto de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos (SIPA, por sus siglas en inglés) en la Universidad de Columbia.

aún demasiado temprano para sacar conclusiones definitivas. Con la debida cautela, no obstante, ya es posible evaluar si la respuesta inicial estuvo en la dirección correcta. En este trabajo analizamos las respuestas de los países de la región durante los primeros tres meses (marzo a junio de 2020) en tres ámbitos: el sanitario, el económico y el de protección social.

La primera batalla: respuesta sanitaria

En el ámbito sanitario, una primera conclusión general es que los países que han salido mejor librados en cuanto al costo humano y económico parecen ser aquellos cuyos líderes percibieron a tiempo la gravedad de la amenaza y actuaron con premura —escuchando los consejos de su comunidad científica y usando el sentido común—. Por el contrario, el costo que han impuesto los líderes negligentes o aquellos que antepusieron sus intereses políticos por encima del bien común ha sido altísimo medido en cientos de miles de muertes y devastación económica que podrían haberse evitado.

La respuesta sanitaria en América Latina ha sido heterogénea. Muchos de los países respondieron con estrategias relativamente sensatas si bien no siempre efectivas. Sin embargo, desafortunadamente, varios líderes han sido, y siguen siendo,

negligentes. Las “mejores prácticas” de otros países fueron ignoradas a pesar de que estaban a la vista casi dos meses antes que la pandemia arribara con fuerza. Estas prácticas consistían, primordialmente, en el uso extensivo y obligatorio de máscaras, la identificación temprana de contagiados (aunque fueran solo los sintomáticos), el rastreo de contactos y su confinación temporal, así como la rápida imposición de políticas de confinamiento, y dirigidas selectivamente a los puntos de brote, de actividades sociales y económicas que pudieran exacerbar el contagio. Dichas prácticas, que en buena medida son responsables de las bajas tasas de contagio y mortalidad en Asia, no requerían grandes presupuestos, y a la postre hubieran reducido la necesidad de imponer confinamientos generalizados y prolongados³.

Las primeras víctimas del contagio aparecieron en América Latina entre la última semana de febrero y principios de marzo. En menos de tres meses, la región se convirtió en la segunda del mundo con el mayor número de infecciones y muertes, después de Estados Unidos de Norteamérica. Comencemos por los países más populosos de la región, Brasil y México. El menosprecio y la negación de la pandemia que caracterizó a los gobiernos de Jair Bolsonaro en Brasil y Manuel López Obrador en México

3. Estos conceptos se exploran con más profundidad en Carlos Obregón y Jorge Mariscal (en proceso). COVID-19, A Self-inflicted Tragedy, *Research Gate*.

hasta principios de abril causaron un retraso crítico en la implementación de las medidas de contención y dieron al virus un espacio vital para su expansión territorial. Fue durante este periodo cuando estos países perdieron la primera gran batalla contra COVID-19. Además de dar tiempo a la propagación de las infecciones, el retraso en la aceptación por parte de ambos líderes de la grave amenaza sanitaria que ya se gestaba tuvo dos consecuencias adicionales. Primero, no se preparó bien a los sistemas de salud para enfrentar la avalancha de pacientes que vendría. Segundo, no propició que la población en su mayoría adoptara las medidas de autoprotección necesarias como practicar el distanciamiento físico o el uso de máscaras. Tanto Bolsonaro como López Obrador alentaron que se continuara la vida normal (por ejemplo, ir a restaurantes), y hasta muy recientemente se negaban a usar máscaras⁴.

Una vez que el virus se estableció en Brasil y México, las condiciones de alta densidad urbana, informalidad, pobreza y baja calidad de los servicios de salud fueron campo fértil para su rápida propagación. La **Figura 1** muestra la mortalidad por millón de habitantes para un grupo de países de la región. Aunque es generalmente aceptado que las muertes reportadas

subestiman el número real, un ajuste a estos números por número de muertes en exceso, o por otros métodos, no alterarían las conclusiones que se resumen a continuación⁵.

En cuanto a mortalidad reportada, la región se puede dividir en dos grupos: en el primero están Costa Rica, Uruguay, Argentina y Colombia donde las fatalidades por millón de habitantes y las pendientes de las curvas de contagio son similares a las de los países asiáticos, como Corea del Sur. En el segundo grupo están Brasil, Perú, Chile, Ecuador y México, donde los muertos reportados son varios múltiplos los del primer grupo. Desde luego hay muchos factores que juegan un rol en la determinación de la mortandad en un país. El haber actuado lo más temprano posible parece estar ligado al éxito relativo en la contención del contagio. En este sentido, no todos los países de la región cometieron los mismos errores, ni en la misma magnitud. Uruguay, Costa Rica, Argentina y, en menor medida Colombia, tomaron medidas más temprano y sus gobiernos fueron más eficaces en su implementación.

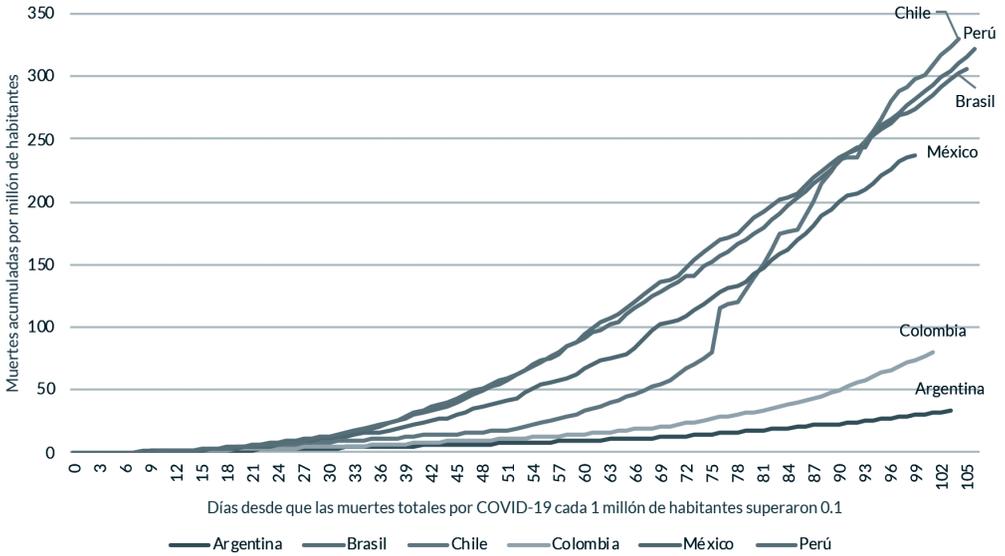
Esto se puede ilustrar con el Índice de Adopción de Políticas Públicas (Public Policy Adoption Index) y medidas de distanciamiento social publicado por

4. *Jair Bolsonaro fue diagnosticado con COVID-19 el 7 de julio de 2020.*

5. *Para un resumen de los estudios sobre Excess Mortality, véase Max Roser, Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina y Joe Hasell (2020). Excess mortality from Coronavirus pandemic (COVID-19). Publicación en línea de OurWorldInData.org.*

Figura 1

Muertes acumuladas por millón de habitantes, alineadas en el tiempo



Fuente: Elaboración propia en base a Our World in Data. Datos provenientes de European CDC. Datos actualizados al 6 de julio de 2020. Consulta realizada el 6 de julio de 2020.

la Universidad de Miami con datos de Oxford University⁶. De acuerdo con este índice, para el 23 de marzo de 2020, los países del primer grupo —el más exitoso— habían implementado más del doble de políticas de contención y apoyo que el segundo. Y aunque, otros países como México y Brasil fueron implementando más medidas sanitarias conforme pasaba el tiempo y la situación se agravaba, todavía al primero de junio, los países del primer grupo mantenían un

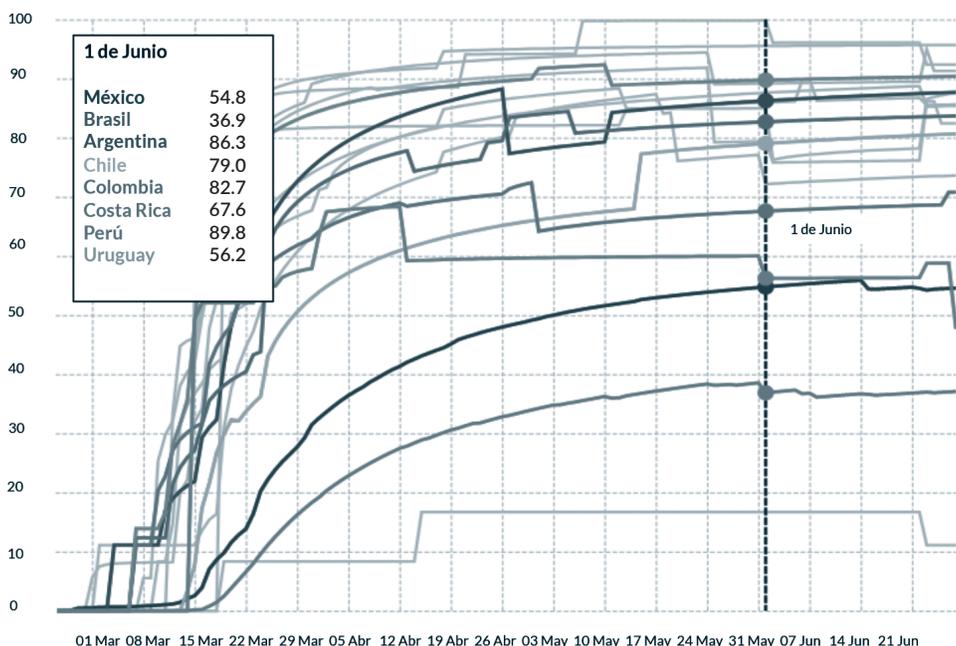
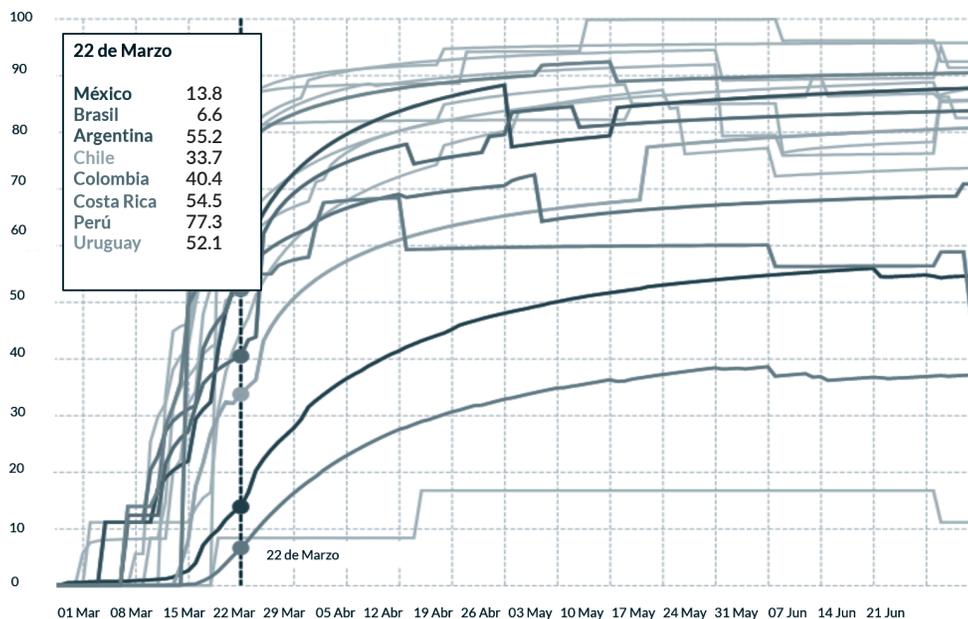
esfuerzo mayor en cuanto a políticas de contención.

La correlación entre actuar temprano con medidas de contención y controlar la propagación del virus, sin embargo, no es para nada perfecta. El caso del Perú llama la atención por su alta mortalidad a pesar de que los esfuerzos de contención se iniciaron temprano y fueron de alto grado de intensidad⁷. El caso de Chile también merece mención ya que tiene un nivel de ingreso por

6. El Government Stringency Index de Oxford University incluye: cierre de escuelas, lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos, restricciones a reuniones públicas, cierre de transporte público, requerimientos de permanecer en casa, campañas de divulgación, restricciones a viajes nacionales e internacionales. La Universidad de Miami pondera estos componentes por cuando se iniciaron y cuanto duraron. Disponible en: <http://observCOVID.miami.edu/americas/>.

7. Una hipótesis probable es que Perú tiene el sistema de salud menos desarrollado del grupo de países aquí mencionado. De acuerdo con cifras del Banco Mundial para 2017, Perú gastaba \$681 per cápita en salud medido en PPP de 2017, contra un promedio de \$1.430 para el grupo de países aquí considerados; también tenía solo 1,3 doctores por cada 1.000 habitantes, contra un promedio de 2,7 para el grupo. Perú además tiene un gran número de grupos indígenas para los cuales la comunicación e implementación de las políticas públicas representó un reto mayor.

Figura 2
Índice de Políticas Públicas contra COVID-19



Fuente: Observatorio COVID-19. Observatorio para la contención de COVID-19 en América Latina. Consulta realizada el 7 de julio de 2020.

Nota: El eje vertical mide el valor del índice, el cual toma valores de 0 a 100. Para más detalles sobre la construcción del índice ver: <http://observCOVID.miami.edu/methodology/>.

habitante y un sistema de salud que está por encima de los de Perú y otros países, y no obstante ha tenido niveles de mortalidad similares a los de Brasil y Perú⁸. Por otra parte, si bien Argentina fue un país exitoso en una primera etapa, tal vez por comenzar la reapertura cuando todavía la curva de contagios no estaba bajo control, la propagación del virus se aceleró sobre todo en el área metropolitana de Buenos Aires, y el gobierno se vio obligado a reintroducir la cuarentena estricta.

Las correlaciones y excepciones arriba descritas deberán estar sujetas a un análisis riguroso de identificación causal que también controle por la/s veta/s del virus y otras características epidemiológicas que pueden variar de un contexto geográfico a otro. Los virus mutan continuamente y tienen un comportamiento impredecible, como ha podido observarse en las epidemias y pandemias del pasado. Es posible que el éxito o fracaso de algunas medidas dependieron también del comportamiento específico del virus.

La segunda batalla: respuesta económica y de protección social

Ante el embate de la pandemia, la mayoría de los países introdujeron medidas de confinamiento y restricciones en la actividad económica

de sectores considerados “no esenciales”. Esto ha desencadenado bruscas caídas en la producción y el empleo. Aun si la pandemia no hubiera llegado a América Latina, la región enfrentaría un fuerte *shock* externo, adicional al provocado por las propias medidas de contención. Las economías han sido (y continuarán siendo) afectadas por esta crisis en todos los frentes: bajos precios de las materias primas, menor demanda por exportaciones, disminución drástica del turismo y las remesas, interrupciones en la cadena de suministro de insumos, desplome de la demanda interna, y aversión al riesgo del capital global. Para evitar un escenario que pudiera llevar a un cataclismo mayor, los gobiernos, los organismos multilaterales, el sector privado y la sociedad en general deberán tomar acciones sin precedentes. Un buen número de estas medidas no formarían parte de recetario tradicional usado en crisis macroeconómicas típicas. Enfrentar la pandemia en sus múltiples dimensiones, requiere —en cierto sentido— poner al capitalismo “en pausa” temporal, y reasignar prioridades a necesidades que el mercado no podrá satisfacer. Esta crisis también revelará fragilidades sistémicas que requerirán reformas más profundas en el futuro. En este análisis nos concentramos en las acciones de corto plazo que

8. Esto puede ser en parte el resultado del retraso de la implementación y la intensidad de sus políticas de contención. Otra hipótesis es que las cifras de mortalidad representen una subestimación menor del número real de muertes que en Brasil, México o Perú. Desafortunadamente, los datos para corroborar esta hipótesis son poco confiables.

Cuadro 1

Respuestas fiscales a la crisis económica

País	Respuesta fiscal como % del PIB			Deuda pública como % del PIB
	Fondos presupuestarios	Fondos extrapresupuestarios	Total	2019
Argentina	2.9	2.0	4.9	88.7
Brasil	6.5	5.4	11.9	89.5
Chile	7.7	2.4	10.1	27.9
Colombia	1.4	0.4	1.8	52.9
México	0.7	0.2	0.9	53.4
Perú	8.1	10.0	18.1	26.7
Estados Unidos	12.3	2.6	14.9	109.0
Alemania	9.4	31.5	40.9	59.8

Fuente: FMI World Economic Outlook. Publicación: 24 de junio de 2020.

Cuadro 2

Resumen de la respuesta de política monetaria a la crisis de COVID-19

Medida	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
Tasas de Interés	N	Recorte en de tasa de interés de 200 puntos básicos a 2.25%.	Dos recortes para un total de 200 puntos básicos a una tasa de 0.5%.	Recorte de las tasas de 150 puntos básicos.	Recorte de tasas de 200 puntos básicos.	Recorte de tasas de 200 puntos básicos.
Liquidez	Reducción de RR; Nuevo límite a la tenencia de bonos del gobierno en bancos; Moratoria en cuentas corporativas morosas.	Recorte de RR; Relajamiento en regulación sobre cuentas vencidas; Aceptación de bonos corporativos como colateral para préstamos a la banca; \$60 mil millones en línea de Repo con la FED.	Aceptación de bonos corporativos como colateral a la banca y nuevas líneas de financiamiento a la banca; Postergación de metas sobre Basel III; Relajamiento de requerimientos de liquidez bancaria.	Extensión de madurez de deuda a corto plazo; Topes a las tasas de interés de los bancos; Expansión de liquidez diaria; Reducción de RR.	Reducción del RR; Aumento de financiamiento a la banca de desarrollo con colateral de bonos corporativos; Uso de 10.000 millones de dólares de una línea Repo con la FED; Relajamiento de reglas de capital en bancos y extensión de plazos a deudas de pymes. Todo el paquete se estima en 3.3% del PIB.	Reducción RR; Programa de garantías equivalente a 8.8% del PIB; Relajamiento de clasificación de créditos y su postergación por 6 meses.
Compra de Activos	N	El colateral de bonos corporativos puede terminar en el balance del BC.	8 billones de dólares en compra de activos por 6 meses.	Compra de activos de instituciones de crédito y TES en el mercado secundario.	Compra de bonos del gobierno a largo plazo.	

Fuente: FMI, Policy Tracker. Información actualizada al 1 de julio de 2020.

se implementaron en el ámbito macroeconómico y de protección social.

Las respuestas de los gobiernos para dar apoyo a los damnificados y amortiguar la crisis han variado dependiendo de las condiciones financieras iniciales y de sus ideologías con respecto al rol del Estado. En el **Cuadro 1**, se observan los esfuerzos fiscales para una selección de países de la región. Chile y Perú, ambos países con bajo endeudamiento activaron programas fiscales de gran tamaño relativo, a la par de programas agresivos en cuanto a medidas sanitarias. Brasil, por otra parte, no ha implementado medidas enérgicas en lo sanitario pero su respuesta fiscal ha sido considerable, a pesar de sus altos niveles de endeudamiento. Por otro lado, Colombia y México han tenido respuestas tímidas. El caso de Colombia podría justificarse dado su éxito relativo en la contención de la epidemia. No es así en el caso de México, que se acerca a Brasil en la intensidad de la crisis sanitaria.

El **Cuadro 2** muestra un resumen de las medidas de política monetaria implementadas por los países más grandes de la región. Brasil, Chile, Colombia y México han comenzado a tímidamente explorar la política monetaria no convencional, pero en escala muy reducida. Se podía, y aun se puede, hacer más en los países con bancos centrales que cuenten con adecuada credibilidad.

Aun con todos los estímulos fiscales y monetarios, la actividad económica se contraerá a niveles no vistos desde la Gran Depresión.

Aun con todos los estímulos fiscales y monetarios, la actividad económica se contraerá a niveles no vistos desde la Gran Depresión. En la edición del 24 de junio del *World Economic Outlook*, el FMI, ha revisado hacia la baja los pronósticos de crecimiento global. El Fondo ahora espera que la economía mundial decrezca 4,5% y se recupere a 5,4% en 2021. Para ponerlo en perspectiva, en enero de este año, la misma publicación vaticinaba un crecimiento de 3,3% en 2020 y 3,4% para 2021. Tomando los dos años 2020 y 2021 de cambios en los últimos pronósticos con respecto a enero, calculamos que la pérdida en PIB global causada por COVID-19 sería de 7,8%, o \$8 billones de dólares. A esto hay que sumarle el esfuerzo fiscal global estimado por el FMI en \$11,7 billones de dólares. El costo total de la pandemia, entonces, es de alrededor de \$20 billones de dólares; el equivalente al 80% del PIB de EUA en 2019. Para América Latina como un todo, el FMI pronostica que el PIB se contraiga 9,4% en 2020, la peor caída registrada desde que se compila esta información. El **Cuadro 3** muestra los pronósticos a nivel de país para un subconjunto de ellos.

Cuadro 3

Crecimiento real del PIB en Latinoamérica y países selectos

País	Crecimiento del PIB (%)			
	2018	2019	2020P	2021P
América Latina y el Caribe	1.1	0.1	-9.4	3.7
Argentina	-2.5	-2.2	-9.9	3.9
Brasil	1.3	1.1	-9.1	3.6
Chile	3.9	1.1	-7.5	5.0
Colombia	2.5	3.3	-7.8	4.0
México	2.2	-0.3	-10.5	3.3
Perú	3.9	2.2	-13.9	6.5

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*. Publicación: 24 de junio de 2020.

Una consecuencia inevitable de la contracción económica será el aumento de la pobreza. Tanto el Banco Mundial como la CEPAL han presentado estimaciones. Estas van desde un incremento de 12 hasta 18 millones de personas en pobreza extrema. Para la pobreza total, el incremento estimado de la CEPAL es de cerca de 30 millones. Sin embargo, estas cifras fueron generadas suponiendo que la contracción del PIB en la región sería de alrededor de 5 por ciento. Como ya hemos visto, el pronóstico del FMI publicado en junio es de una caída del 9,4 por ciento. Es decir, el incremento de la pobreza será muy probablemente mayor que estas cifras.

También es muy probable que incremente la desigualdad tanto en el corto como en el mediano plazo. En el corto plazo, los regímenes

de cuarentena y las medidas de aislamiento social están gestando un nuevo tipo de aguda desigualdad: entre quienes pueden mantener una fuente estable de ingresos y aquellos que no. Este grupo está conformado por personas pobres que en toda crisis se ven afectadas, pero también por personas de sectores medios que —si no cuentan con ahorros o redes familiares— pueden volverse “nuevos pobres”.

Los países han estado poniendo en marcha una serie de iniciativas y medidas para proteger el empleo sobre todo en las pequeñas y medianas empresas⁹. Entre las más importantes, se incluyen: postergación o condonación del pago de cargas sociales; moratorias temporales o alivios permanentes de impuestos; reducción de la jornada laboral para

evitar despidos y mantener a la fuerza laboral y al capital humano; líneas de crédito y expansión de la liquidez del sistema financiero y flexibilidad regulatoria para la reestructuración de deudas.

Mientras que a nivel general es importante tratar de proteger lo más posible el empleo, es esencial proteger a los que ya lo han perdido y han quedado sin ingreso. Las medidas de política social más frecuentes incluyen: pagos compensatorios únicos y extraordinarios, expansión o creación de nuevos programas de transferencias (monetarias o en especie) a grupos pobres y vulnerables; alimentación escolar en casa; expansión del seguro de desempleo; prohibición al cese de servicios públicos esenciales (agua, luz, gas) y suspensión de multas a los hogares que estén atrasados en los pagos; prohibición de desalojos y eliminación de penalidades por atrasos en arriendos y alquileres; y flexibilización en los pagos de préstamos hipotecarios o personales. Con menos frecuencia se observan también medidas como subsidios para gastos médicos y control de precios de los productos básicos o de primera necesidad.

Como argumentan Lustig y Tommasi en un trabajo reciente **“si bien la pandemia**

ha generado un nuevo grupo de personas empobrecidas y una nueva forma de aguda desigualdad entre quienes continúan recibiendo su ingreso laboral y los que no (porque no pueden trabajar debido a las restricciones sanitarias o perdieron su empleo), esta desigualdad es particularmente cruel con quienes ya eran pobres desde antes”¹⁰. Encima de ser pobre en términos monetarios, este grupo experimenta múltiples carencias. En particular, vive en condiciones de mayor hacinamiento y tiene menores niveles de salud, menor acceso a servicios básicos, menor educación y capacidades, menor conectividad y bancarización y menor capital social.

La desigualdad también podría crecer en el mediano y largo plazo. Un claro mecanismo se presentará a través de la exacerbación de las diferencias en el nivel educativo entre la población pobre y vulnerable y las clases medias altas y los ricos. Según la Unesco, con el cierre de escuelas, se estimó que unos 165 millones de niños y adolescentes (más del 95 por ciento de los matriculados) dejaron de tener acceso a la educación presencial. Sin embargo, y aun cuando no se tengan datos sistemáticos al respecto, resulta obvio que los niños y adolescentes de los hogares pobres y vulnerables difícilmente podrán continuar su educación a distancia.

9. Véase, por ejemplo, la recopilación del Instituto de Compromiso con la Equidad en la Universidad de Tulane (CEQ, por sus siglas en inglés). Disponible en: https://www.dropbox.com/s/pwcbzrvblbjpir/_COVID-19%20en%20LATAM_CEQ.xlsx?dl=0.

10. Mariano Tommasi y Nora Lustig (2020). El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables, PNUD, No. 8, mayo.

La baja conectividad y la ausencia de padres con la suficiente educación para fungir como mentores (entre otros factores) deja a este grupo de las nuevas generaciones en condiciones de mayor desventaja. A nivel del mercado de trabajo en el futuro, este fenómeno se podría traducir en una escasez relativa de mano de obra calificada y, por tanto, en un aumento de su salario relativo. Como López-Calva y Lustig (2010) y otros demostraron, este mecanismo explicó de manera importante el aumento de la desigualdad en los años noventa (y, el proceso inverso, está detrás de la caída de la desigualdad en los 2000)¹¹.

En suma, la pandemia y la consecuente crisis económica tendrá altos costos sociales. La pobreza y la desigualdad aumentarán en el corto plazo y, lamentablemente, por su efecto sobre el capital humano de las nuevas generaciones de la población pobre, el impacto negativo sobre la equidad y la capacidad de salir de la pobreza perdurará.

Tercera batalla: salud versus crecimiento económico

Después de meses de confinamiento y recesión creciente, y después de

haber gastado sumas importantes en medidas contra cíclicas, parecería que los gobiernos de la región enfrentan el dilema de seguir confinando a costa de la ya muy lastimada economía, o bien tratar de volver a la normalidad en la actividad económica y aceptar un índice de letalidad mayor. Hoy por hoy, la mayoría de los gobiernos han optado por la segunda alternativa.

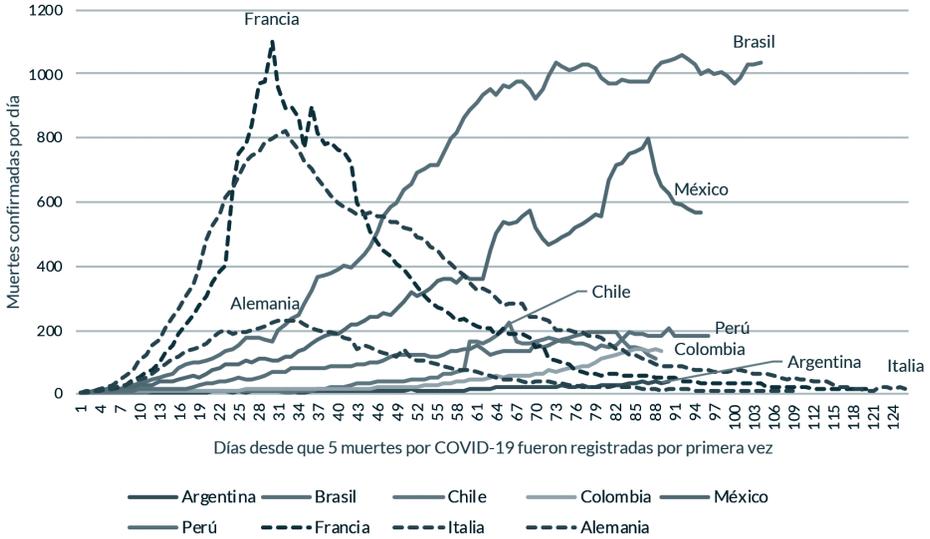
La presión para tomar esta decisión se ha visto agravada por el hecho de que los ciclos de la pandemia en la región son mucho más largos que en Europa y Asia. Como se observa en la **Figura 3**, países como Italia, Francia y Alemania vieron el pico de su curva de muertes diarias aproximadamente a los 30 días de sus primeros casos. En contraste, en la mayor parte de Latinoamérica, las curvas empiezan a estabilizarse a los 80 días de los primeros contagios¹². Es probable que esto se deba a la baja efectividad del confinamiento en economías con grandes proporciones de informalidad, pobreza, sistemas de salud deficientes.

Sin embargo, aperturas de la economía prematuras (cuando la curva de muertes no ha caído a niveles cercanos a los días iniciales del ciclo de contagios) pueden causar un resurgimiento en los contagios, doblegar al sistema de salud y

11. Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, Washington, DC y Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), New York, 2010. (Coeditor con Luis Felipe López-Calva). *La disminución de la desigualdad en América Latina: ¿Un decenio de progreso?*, Fondo de Cultura Económica, Traducción, 2011.

12. Los EEUU llegaron al máximo de la curva alrededor de 40 días después de sus primeros casos, pero en las últimas semanas —a partir de que se comenzaron a reabrir las economías locales— se ha observado un repunte en el margen.

Figura 3
 Curvas de muertes diarias reportadas en América Latina y países selectos de Europa



Fuente: Elaboración propia en base a OurWorldInData. Datos provenientes de European CDC. Datos actualizados al 6 de julio de 2020. Consulta realizada el 6 de julio de 2020.
 Nota: Las líneas en la gráfica muestran el promedio móvil de 7 días para cada día.

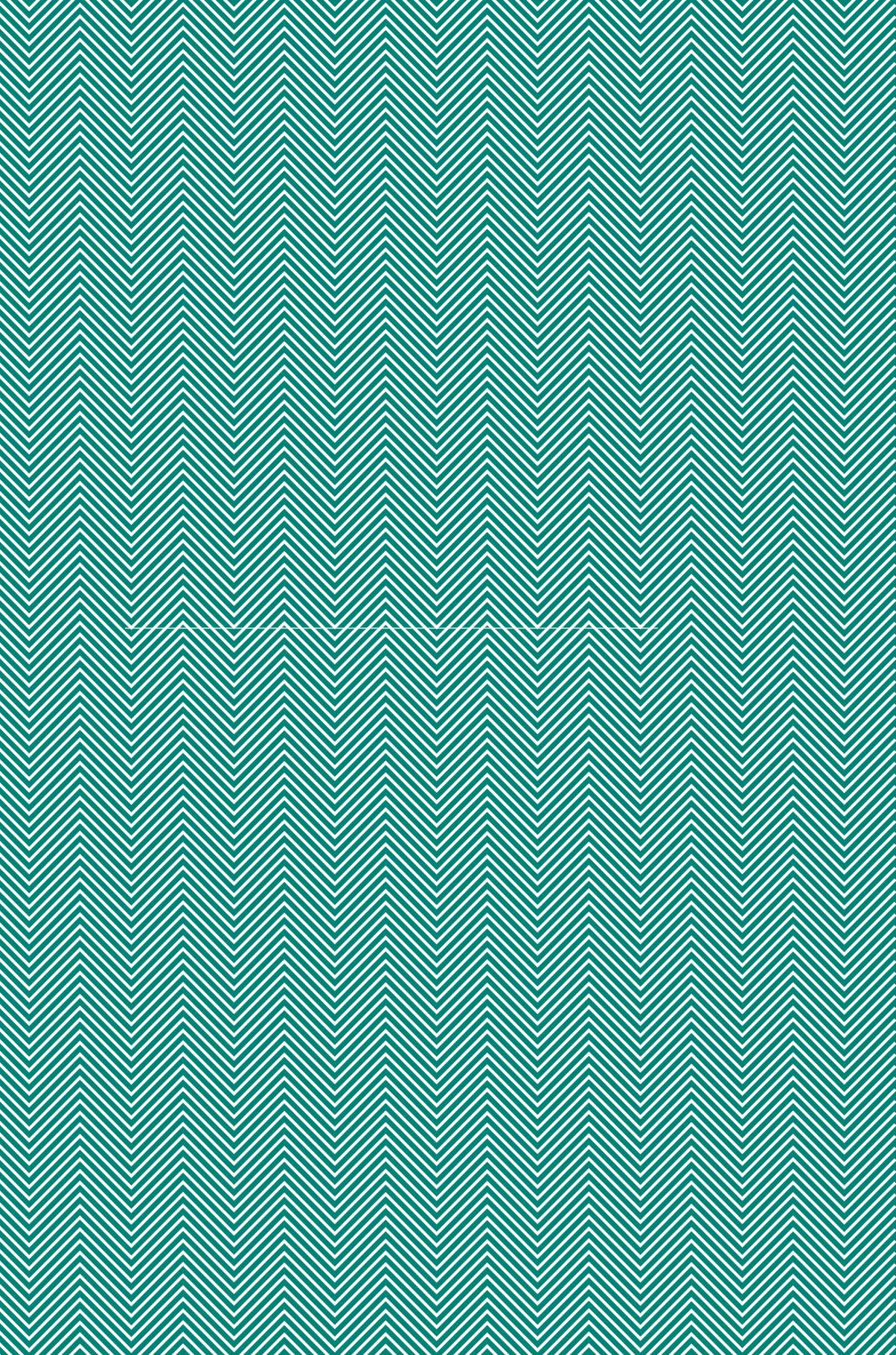
forzar nuevos confinamientos, como ha estado sucediendo en algunos estados de EEUU y en algunas de las capitales de Latinoamérica (por ejemplo, Buenos Aires y Santiago de Chile). Para evitar estas situaciones contraproducentes, los gobiernos deben hacer uso de sus márgenes en materia fiscal y monetaria para sostener las políticas de confinamiento (no necesariamente generalizado) hasta que se establezca la curva de letalidad¹³.

Una apertura inteligente y bien administrada de la economía puede reducir la curva y los riesgos de brotes nuevos de contagio. Este tipo de apertura tiene varios componentes: (i) El uso obligatorio de máscaras, acompañado de su provisión gratuita por el Estado y una campaña de educación sobre su uso; (ii) el montaje de una capacidad de rastreo efectivo aprovechando los millones de desempleados que la pandemia

13. En particular, como Obregón y Mariscal argumentan, los bancos centrales de la región pueden y deber aligerar la carga sobre la política fiscal usando política monetaria no convencional y poner en la práctica su función de prestamista de última instancia. Esto consiste en usar su hoja de balance para financiar créditos a largo plazo a los individuos y empresas viables, y dejar que la política fiscal se concentre en mitigar el daño a la población más necesitada. Carlos Obregón y Jorge Mariscal (en proceso). COVID-19, A Self-inflicted Tragedy, Research Gate.

ha arrojado; (iii) la protección de la población vulnerable ya sea por edad o por condiciones médicas preexistentes; (iv) el fomento oficial al uso de la conectividad remota, y el trabajo a distancia para que lo que se usó efectivamente de manera temporal se haga permanente, comenzando por la burocracia; (v) la legislación del rediseño de los lugares de trabajo para reducir los medios de contagio; y finalmente (vi) la digitalización del sistema educativo en áreas remotas y en familias pobres que impidan el rezago de la educación de esta parte de la población o los expongan al contagio innecesariamente.

Al final de la primera etapa de la pandemia, Latinoamérica se convirtió en epicentro. Esto amenaza con dañar fuertemente las economías y retroceder décadas en el progreso social. A pesar de que en muchos países de la región se perdió la batalla de contención temprana, la región puede tratar de mitigar costos en el futuro mediante una combinación efectiva de medidas en el ámbito sanitario, económico y de protección social. No obstante, aun con medidas que lo amortigüen, el golpe será muy duro y llevará muchos años a los países y su población recuperarse.



2

Las políticas de la cooperación internacional



Enfrentando la triple parada súbita de América Latina y el Caribe



Alejandro Izquierdo y Eric Parrado*
BID

La crisis de la COVID-19 plantea una oportunidad única a ALC para reformar y cambiar el status quo para llegar, no a la antigua normalidad de bajo crecimiento y tensiones sociales, sino a una nueva normalidad con alto crecimiento inclusivo y sostenible.

Hay pocas cosas tan aterradoras para las economías emergentes como las paradas súbitas que se producen cuando los inversores extranjeros pierden la confianza y retiran sus inversiones rápidamente. Por lo general, siguen las devaluaciones de la moneda y recesiones generalmente profundas. Pero América Latina y el Caribe (ALC) no solo está sufriendo ese tipo de retroceso. Debido a la COVID-19, se enfrenta hoy a una triple parada súbita sin precedentes, que implica simultáneamente importantes interrupciones en la movilidad humana, el comercio y los flujos de capital.

Esto es inmensamente peligroso. A medida que la movilidad humana se ve paralizada por los confinamientos y el miedo al contagio, el dinero

* Eric Parrado es Economista Jefe y Gerente General en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Alejandro Izquierdo es Líder Técnico Principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

proveniente de los inversores y las remesas cae, y el comercio se colapsa, la triple parada súbita desafía a la región como pocas cosas en las últimas décadas. Requerirá una formulación de políticas astuta, así como disciplina y creatividad en los meses y años venideros.

La movilidad humana es la primera parada súbita. Es la parálisis en la actividad económica que se deriva de las cuarentenas impuestas por los gobiernos para proteger la salud de las sociedades y abordar los problemas de salud de las personas. Un rastreador de movilidad diseñado y desarrollado por el Departamento de Investigación del BID para 20 países de ALC muestra que el número de personas que recorren más de 1 kilómetro por día cayó a niveles que van del 22% en Brasil al 48% en Chile, entre la segunda semana de marzo y la tercera semana de junio. La gente no ha podido ir a sus trabajos en tiendas, restaurantes y fábricas. No han podido salir a consumir y menos a producir.

Y las cuarentenas de estos países, en consecuencia, también han impuesto restricciones de viaje que han afectado la movilidad internacional, especialmente los negocios internacionales y el turismo. En su informe mensual más reciente, la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA) reveló que las aerolíneas que operan en la región transportaron solo 1,1 millones de pasajeros, frente a los

35,3 millones del año anterior, una disminución de 97 %. El turismo, que representa uno de cada diez empleos en la región en su conjunto, y un promedio del 18% del PIB en los países más pequeños de ALC, también se encuentra en una depresión. Con las fronteras cerradas y los turistas reacios a viajar, no está claro cuándo el sector recuperará su papel vital en muchos de los países de la región.

El comercio es la segunda parada súbita. Las exportaciones de la región, que ya sufrieron una caída el año pasado, se han visto muy afectadas. Los precios de los principales productos básicos de América Latina han seguido cayendo sustancialmente: el petróleo ha bajado un 50%, el cobre un 11% y la soja un 11% desde el promedio de los últimos tres meses del año pasado hasta finales de mayo de este año. Ha habido una disminución general de la demanda mundial debido a un menor consumo y el aplazamiento de las decisiones de inversión, y esto se ha extendido desde China a los Estados Unidos, Europa Occidental y los socios comerciales dentro de la región. Y existen numerosos problemas del lado de la oferta global. El efecto combinado de estos factores es desalentador: para fin de año, la Organización Mundial del Comercio espera que el volumen de las exportaciones latinoamericanas caiga entre un 13% y un 32%.

A esto se suma el problema de la parada súbita de los flujos de capital. Por último, hay una parálisis repentina

en los flujos de capital. Para fines de enero, 4 de los 7 mayores países latinoamericanos —Brasil, Chile, Colombia y México— registraron ingresos de capital netos récord de 18 600 millones de dólares; para fines de marzo el flujo se había revertido para convertirse en una salida neta de 15.600 millones de dólares, según datos de EPFR Fund Flows y Haver Analytics. Además, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo estima que el ingreso de inversión directa extranjera cayó entre el 40% y el 55 %. Mientras tanto, el riesgo país promedio, reflejado por los diferenciales del Índice de Bonos de Mercados Emergentes, aumentó de 420 a principios de enero hasta tocar un máximo de 1.126 puntos básicos a fines de abril según Refinitiv, aunque desde entonces bajó a 728 puntos básicos en agosto. En resumidas cuentas, muchos países de la región son percibidos como excesivamente riesgosos; los costos del endeudamiento se han disparado y en algunos casos se tornaron prohibitivos.

Las remesas, una fuente de ingresos clave para millones de hogares latinoamericanos, cayeron en picado a principios de la pandemia cuando los inmigrantes perdieron sus empleos y ya no pudieron enviar dinero a casa. Según los datos de sus respectivos bancos centrales, sufrieron en abril una baja del 27,9 % en Honduras, del 40 % en El Salvador y del 20,2 % en Guatemala respecto de sus valores en abril de 2019. De todas formas,

las remesas se han recuperado en los últimos meses, en gran medida gracias a programas de asistencia social sin precedentes, que sostuvieron una divergencia histórica entre el PIB y el ingreso disponible en Estados Unidos, país donde residen muchos inmigrantes de ALC. Sin embargo, dada la elevada incertidumbre en cuanto al aumento del ingreso disponible, los envíos de remesas a la región en su conjunto podrían caer entre el 20 y el 30 % interanual en 2020, según los cálculos del BID.

Las remesas, una fuente de ingresos clave para millones de hogares latinoamericanos, cayeron en picado a principios de la pandemia cuando los inmigrantes perdieron sus empleos y ya no pudieron enviar dinero a casa.

Durante las clásicas crisis por paradas súbitas, existe un mecanismo de autocorrección en el que la reducción de los flujos de capital entrante tiene como resultado que el tipo de cambio real se deprecie y genere un ajuste en los déficits de la cuenta corriente, una caída de las importaciones, exportaciones más competitivas y un ingreso de dinero. Pero con una crisis

mundial en pleno apogeo y la oferta y la demanda afectadas prácticamente en todas partes, es difícil ver una manera fácil de que la región supere esta crisis a fuerza de exportaciones.

De hecho, con la movilidad humana, los mercados financieros y las cadenas de valor globales más integradas que en cualquier otro momento de la historia de la humanidad, los efectos paralizantes del coronavirus ya son similares a la crisis de la deuda de los años 80 o la Gran Depresión de los años 30. La crisis financiera mundial de 2008-2009 ya parece muy leve en comparación con la catástrofe actual. Es muy probable que América Latina y el Caribe sufra una gran recesión en 2020, perdiendo por lo menos entre el 8% y el 10% del PIB. Sabemos por estudios previos del BID que las economías emergentes que experimentan caídas del PIB producto de paradas súbitas se toman por lo menos dos años en volver a los niveles pre-crisis, y mucho más cuando se trata de volver a la tendencia pre-crisis¹. Esto hace sospechar que llevará muchos años recuperarse a tendencia, sobre todo después de una triple parada súbita.

Todo esto está sucediendo, además, con malas condiciones preexistentes, que hacen mucho más difícil arrancar. La región venía desde hace varios años con problemas de convergencia

al ingreso de los países desarrollados, alta desigualdad, y fiscos en problemas. Es sabido que los países de más altos ingresos pueden resistir las crisis mejor, pero ALC ha tenido enormes problemas para converger a los ingresos más altos de los países desarrollados. Desde los años 60, la región oscila alrededor del 20% del ingreso per cápita de los Estados Unidos., y recién en los últimos años recuperó una pequeña parte de la convergencia perdida, mientras que otras regiones del mundo han convergido mucho más rápidamente. Esto le da poca munición para paliar la crisis. A esto se suma la alta desigualdad. Si bien la región fue exitosa en reducirla en las últimas dos décadas, todavía está casi a la par de África Subsahariana, y esto es un problema porque el impacto de la pandemia recae más sobre los más pobres. Las cuentas públicas, que son el mejor termómetro de la capacidad de respuesta frente a las crisis, tampoco estaban en su mejor momento. Tomando como punto de comparación la Gran Recesión de Estados Unidos., la deuda pública promedio de la región pasó del 40% del PIB en 2008, a casi el 60% del PIB en 2019, y el balance fiscal promedio de la región pasó de -0.4% del PIB a -3% del PIB, dejando poco margen de maniobra. Más aún, la respuesta de la política fiscal a la crisis de 2008-2009 fue en buena medida la que dejó mal parada a la región

1. Ver Calvo, Izquierdo y Talvi (2006), "Sudden Stops and Phoenix Miracles in Emerging Markets", *American Economic Review* 96(2):405-410.

posteriormente, ya que casi dos tercios de los aumentos de gasto se llevaron a cabo mediante aumentos salariales y de transferencias, dos ítems muy difíciles de revertir en el presupuesto.

Es muy probable que América Latina y el Caribe sufra una gran recesión en 2020, perdiendo por lo menos entre el 8% y el 10% del PIB.

Es en este contexto que se sumó el devastador impacto del coronavirus, haciendo entrar a ALC a un túnel pandémico lleno de incertidumbres, pues no sabemos cuán largo es — cuánto tiempo hasta que emerja, se produzca y se distribuya una vacuna, o hasta que la región aprenda a convivir con el virus sin que colapse el sistema hospitalario— ni qué economía global nos tocará enfrentar a la salida del túnel. Existe eso sí certeza sobre los retos económicos y sociales enormes que se enfrentarán a la salida: ALC saldrá más endeudada, más pobre, y más desigual. Sin embargo, para muchos países de la región, todavía no está claro que para responder a estos retos no bastarán las estrategias del pasado.

Estimaciones del BID indican que con el aumento del gasto público, producto de los paquetes anunciados para paliar la crisis (del orden del 3% del

PIB en promedio), más las caídas en la recaudación, en solo tres años la deuda promedio de la región podría saltar de cerca del 60% del PIB al 75% del PIB o más, amenazando la sostenibilidad fiscal. Varias de las calificadoras de riesgo ya han anunciado perspectivas a la baja en la calificación de muchos gobiernos, con lo cual comienzan a surgir los fantasmas del *default* —que en algunos casos ya son un hecho— poniendo en duda cualquier escenario de crecimiento sostenido.

Para confirmar que se saldrá del túnel con más desigualdad, basta con ver las cifras recientes de una encuesta que realizó el BID sobre el impacto de la crisis sobre los distintos quintiles de ingreso: cerca del 70% de los hogares más pobres (correspondientes al primer quintil) ha perdido su empleo, mientras que solo un 20% sufrió igual suerte en el quintil de más altos ingresos. Es por eso que creemos que no se trata de volver a lo que la región hacía antes de la crisis. Si no se encara una estrategia de aceleración del crecimiento inclusivo, podríamos enfrentarnos a episodios como la década perdida de los 80, sumados a mayores conflictos sociales.

A esto se agrega que aumentará la informalidad, una fracción importante de las empresas habrá quebrado, o estarán al borde de la quiebra, habrá pérdidas de capital humano, y sectores financieros debilitados. Y como si esto fuera poco, en la ausencia prolongada de una vacuna, los consumidores y

trabajadores seguirán ansiosos, reacios a participar en las mismas actividades económicas que antes les eran importantes, y la globalización se habrá reducido.

Ante semejante desafío, volver al crecimiento mediocre previo a la crisis de la COVID-19 no es una opción. La región necesita encarar una nueva estrategia para salir con éxito del túnel pandémico con más crecimiento y equidad. Para ello, ALC debe abordar un nuevo conjunto de políticas que no solo ayuden a la preservación de empleos, firmas y hogares, sino que además incorporen un nuevo contrato social que dé mayores oportunidades, y a la vez reduzca la desigualdad, para llegar a un mayor crecimiento inclusivo².

Mientras la región esté en el túnel, la primera prioridad será atender la pandemia y limitar los costos económicos de la crisis. Fortalecer la salud y la disponibilidad de pruebas y de mecanismos de seguimiento para paliar la crisis sanitaria es crítico no solo para la salud sino también para la recuperación económica. Limitar las fuertes pérdidas de ingresos de los hogares pobres e informales es una obligación humanitaria. Y evitar la destrucción del tejido productivo y del capital humano, tanto de niños y jóvenes como de trabajadores, es clave para que la recuperación al salir del túnel sea más rápida.

Esto es lo que en mayor o menor medida están haciendo los países de la región según su espacio fiscal y su capacidad institucional. Pero limitar pérdidas no será suficiente. Sin embargo, son muy pocos los que están pensando ahora mismo en políticas para el crecimiento inclusivo a futuro. No encarar ya este tipo de políticas, a pesar de su dificultad en implementarlas, puede ser una importante omisión.

Pensando más allá de la coyuntura, creemos que existen dos conjuntos de políticas, con un particular secuenciamiento, que pueden establecer un círculo virtuoso que nos saque del túnel pandémico con mayor crecimiento y equidad. Es importante tomar medidas sanitarias y de preservación ahora, pero muchos países tienen problemas fiscales y de financiamiento, y están limitados en lo que pueden hacer. En cambio, si los países, aun dentro del túnel, ponen también en marcha reformas para el crecimiento inclusivo a futuro de manera creíble —a través de leyes— tendrán hoy más acceso a los mercados de crédito, lo cual les permitirá hacer más políticas de preservación, estableciendo así un círculo virtuoso. Las reformas no son un conjunto disperso de medidas, sino aquellas que permitan conformar un nuevo contrato social en el que haya más oportunidades (más competencia, más

2. Esta estrategia puede verse en más detalle en Izquierdo et al (2020), "Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe", BID.

empleos, más inversión), pero también más protección para trabajadores y hogares (seguros de desempleo, transferencias mejor focalizadas, más acceso a salud y educación de las poblaciones de menores ingresos). En definitiva, deberían correr en paralelo dos conjuntos de políticas que se complementan: las sanitarias y de limitación de pérdidas, por un lado, y aquellas que vayan preparando las economías para un mayor crecimiento e inclusión que los prevalecientes antes de la crisis, a la salida del túnel.

Esta nueva orientación hacia el crecimiento inclusivo representará un giro significativo en las políticas y el marco institucional de la región.

Esta nueva orientación hacia el crecimiento inclusivo representará un giro significativo en las políticas y el marco institucional de la región. Implica políticas fiscales que, una vez atendidos los efectos más acuciantes de la pandemia, reasignen gastos que aportan poco al crecimiento y la equidad hacia rubros que tendrán mayor impacto en el crecimiento inclusivo y sostenible, junto con un nuevo marco institucional que asegure

que ese gasto sea eficiente. Exige políticas que fomenten la competencia y reduzcan barreras a la entrada en el sector privado, con un marco institucional que abra oportunidades para todos en vez de priorizar la protección de solo algunos.

Para la rápida reactivación de la economía al salir del túnel, la región no podrá depender fuertemente de estímulos fiscales como ha hecho en crisis anteriores, dado el poco espacio fiscal y acceso limitado a los mercados financieros. Sin embargo, dentro del conjunto de políticas que apuntalen el crecimiento, habrá algunas que por su naturaleza tienen más posibilidades de generar un crecimiento económico más rápido y caídas más aceleradas del desempleo en el corto plazo. Tal es el caso de la reasignación de gastos hacia la infraestructura sostenible, que suele tener un efecto multiplicador alto tanto en actividad como en empleo, así como las políticas de reducción de costos no salariales de crear puestos de trabajo³. Estas medidas ayudarían a promover una recuperación rápida a la salida del túnel, pero como no serán suficientes, los países tendrán que contemplar cuáles reformas más profundas, elegidas dentro de una lista larga de posibilidades, priorizarán para asegurar un crecimiento sostenido a mediano plazo.

3. Ver A. Izquierdo et al (2019), "Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Investigation", NBER Working Paper No. 26478.

Un nuevo contrato social exigirá mucho de los gobiernos y de la búsqueda de consensos nacionales. Tendrán que hacer creíble la promesa del nuevo contrato y mostrarse enérgicos al abordar las varias reformas fiscales e institucionales que esto implica. Será necesario repensar las políticas de transferencias, con una mayor llegada a las poblaciones vulnerables, haciéndolas más eficientes e inclusivas; creando seguros ante *shocks* cíclicos que protejan a los trabajadores, como el seguro de desempleo; y aumentando la cobertura y la calidad de servicios —sobre todo de salud y educación de los más vulnerables—. Para que las oportunidades crezcan, será necesario comenzar a desmontar la trama de regulaciones cuya principal consecuencia ha sido impedir la entrada de empresas nuevas y más productivas. El foco debiera estar en el largo plazo y esto significará también incentivar las inversiones sostenibles para mitigar con mayor fuerza el cambio climático, respetando a las comunidades y mejorando la gobernanza de las empresas. El sector financiero privado podría jugar un rol catalizador que mueva sus recursos a inversiones sustentables sin pérdidas de retornos financieros⁴.

Por el lado fiscal será fundamental que los gobiernos sean ágiles y

capaces de ejecutar una gimnasia fiscal sin precedentes de reasignación fuerte de gasto. Dentro del túnel, la reasignación deberá atender primero a la pandemia, la preservación de firmas y empleo, y transferencias a los hogares. Fuera de él, habrá otra reasignación masiva hacia gastos que apuntalen el crecimiento y la inclusión. Los gobiernos también tendrán que hacerse más eficientes. Según un estudio reciente del BID, las ineficiencias representan más del 4% del PIB en promedio en ALC. Esto liberará recursos para implementar buena parte de las políticas propuestas⁵.

La combinación de más oportunidades y más y mejor cobertura social serán fundamentales para que estos cambios tengan apoyo político. Estas reformas, consistentes y balanceadas, pueden ser muy potentes, ya que este nuevo contrato dará más confianza a los ciudadanos de que el compromiso y los beneficios serán compartidos entre todos. A pesar de su dureza, la crisis del COVID-19 le plantea una oportunidad única a ALC para reformar y cambiar el *status quo* para llegar, no a la antigua normalidad de bajo crecimiento y tensiones sociales, sino a una nueva normalidad con alto crecimiento inclusivo y sostenible.

4. Ver Hoffmann et al (2020), "The Business Case for ESG Investing for Pension and Sovereign Wealth Funds", Policy Brief No. IDB-PB-338.

5. Ver, A. Izquierdo, C. Pessino, y G. Vuletin (2018), "Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos", Desarrollo en las Américas, BID.



Los efectos de la COVID-19 en las economías de América Latina



Adriana Arreaza*

CAF-Banco de desarrollo de América Latina

Hacer frente a los efectos de la pandemia requerirá de recursos adicionales y cambios profundos en las relaciones entre el Estado y la sociedad. El manejo de la crisis será fundamental para generar la confianza y credibilidad para que las reformas necesarias puedan tener lugar.

La recesión derivada de la pandemia de la COVID-19 será la más profunda que América Latina ha registrado en décadas. La contracción promedio para la región podría ubicarse entre el 8% y el 10% en 2020, superando con creces el impacto generado por la crisis financiera internacional de 2009 que resultó en una contracción del 2%.

Esta situación económica es producto de la combinación de un severo choque externo -que involucra la caída de la demanda externa, el repliegue de los flujos de capital y de las remesas y la reducción de los precios de las materias primas- y de la paralización de las actividades domésticas para prevenir la propagación de los contagios.

* Adriana Arreaza es directora de estudios macroeconómicos en CAF-Banco de desarrollo de América Latina

A pesar de que los datos publicados hasta ahora dan cuenta de la severidad del impacto de la pandemia en las economías de la región, prevalece la incertidumbre sobre la fortaleza y velocidad de la recuperación que debería seguir cuando comience a superarse la emergencia sanitaria. De todas formas, según las últimas estimaciones del Fondo Monetario Internacional, es probable que América Latina sea una de las regiones más golpeadas por la crisis económica este año y que registre una de las recuperaciones más débiles a partir de 2021.

Quizás la principal fuente de incertidumbre es que los contagios en la región no se han estabilizado. En líneas generales, los gobiernos de la región han actuado correctamente al implementar medidas de aislamiento obligatorio que perseguían reducir la tasa de contagios y preservar así el funcionamiento de los sistemas de salud. En la fase actual, con varios países avanzando en la relajación de las medidas de confinamiento, los motores económicos deben comenzar a prenderse.

La situación varía sustancialmente en cada país. A partir de mayo, por ejemplo, comenzaron a levantarse algunas de las medidas de manera progresiva en Uruguay y Paraguay, donde los contagios no están acelerándose. En Brasil y México, donde las curvas no parecen aplanarse, se anunciaron relajaciones

graduales de la actividad. En cambio, en Argentina, Chile y Perú, donde los casos siguen aumentando, extendieron las medidas de control a la movilidad.

Los datos de movilidad de las personas, sin embargo, sugieren que el cumplimiento de las restricciones se venía relajando. Esto no sorprende, por dos razones. La primera es la limitada asistencia pública para mantener a flote a empresas y personas en la región. La segunda es el elevado porcentaje de trabajadores informales que prevalece en la mayoría de los países de América Latina, que varía desde más de dos tercios en Bolivia, Paraguay y Ecuador, hasta menos del 30% en Chile y Uruguay. Esto limita el acceso a las ayudas del Estado a través de mecanismos formales, particularmente el crédito bancario y los seguros de desempleo.

La precariedad de los empleos informales implica que buena parte de estos trabajadores tienen poca capacidad de ahorro. La pérdida del empleo podría significar cruzar la línea de la pobreza o de la indigencia, en el peor de los casos. Al poner en la balanza los riesgos de contagiarse frente a la certeza de la pérdida de ingresos si no salen a trabajar, la mayoría opta por salir a trabajar.

Estas decisiones, racionales desde el punto de vista individual, tendrían un impacto social negativo, en la medida en que evitan aplanar la curva de contagios de la COVID-19. Hasta

tanto no se contengan los riesgos sanitarios, difícilmente se generará la espiral de confianza necesaria para una recuperación económica sólida y sostenida.

La capacidad de recuperación de las economías dependerá de la magnitud del choque inicial, del tejido productivo de la economía y de la efectividad de políticas públicas implementadas para contrarrestar los efectos de la crisis.

De ahí la importancia de seguir en la búsqueda de mecanismos para apoyar a los sectores más vulnerables y de una relajación adecuada y prudente de las restricciones a la movilidad que debe ser complementada con una buena estrategia más focalizada de testeo, rastreo de contactos y aislamiento.

Superada la pandemia, América Latina enfrentará entonces tres importantes desafíos a nivel macroeconómico: recuperar el crecimiento económico, reducir los altos niveles de desempleo y reencaminar las finanzas públicas en una trayectoria que garantice la sostenibilidad de la deuda.

La capacidad de recuperación de las economías dependerá de la magnitud

del choque inicial, del tejido productivo de la economía y de la efectividad de políticas públicas implementadas para contrarrestar los efectos de la crisis.

Los países que dependan más del turismo, uno de los sectores que posiblemente tarde más en volver a la normalidad, se verán más afectados. Este es el caso de los países del Caribe, México y, hasta cierto punto, Uruguay. Los países exportadores netos de energía también han visto retroceder más fuertemente sus exportaciones que los exportadores de metales o alimentos.

¿Cuál es entonces el menú de políticas públicas en América Latina? En primer lugar, por tratarse de una crisis económica cuyo origen es un problema sanitario, la inversión en los sistemas de salud para atender la emergencia debe ser prioridad para los gobiernos. En segundo lugar, mientras dure la emergencia sanitaria y las medidas de restricción a la movilidad que mantienen paralizada a buena parte de la actividad, hay que procurar que las empresas viables puedan sobrevivir y las familias mantengan su capacidad de consumo. En tercer lugar, superada la emergencia, hay que apuntalar la demanda para que la actividad despegue. Finalmente, será necesario implementar las reformas adecuadas para que se produzca la reasignación de los recursos productivos (especialmente trabajo) desde sectores que tendrán menos oportunidades de crecer a futuro hacia aquellos que sí lo podrán hacer.

Para esto, la región debe desplegar su arsenal monetario, fiscal y regulatorio. Del lado monetario, se viene desplegado un conjunto importante de medidas. Los países con bancos centrales independientes y creíbles utilizaron el espacio para estímulos monetarios ordinarios (recortes de tasas de interés a mínimos históricos, rebajas de encajes, operaciones cambiarias, entre otras) y extraordinarios (expansión cuantitativa a partir de las compras de títulos públicos y privados en mercados secundarios). En el corto plazo, esto ha servido para proveer liquidez al sector formal de la economía, evitando interrupciones en las cadenas de pago.

La expansión cuantitativa es algo inédito en la región, aunque no en las mismas magnitudes vistas en las economías avanzadas. Las autoridades monetarias, particularmente en Chile y Colombia, han sido enfáticos en la transitoriedad de las medidas extraordinarias. No obstante, la experiencia europea sugiere que frente a la debilidad del crecimiento es difícil revertir las inyecciones de liquidez.

Se abre entonces la interrogante de si los mecanismos no convencionales de política monetaria, y la asistencia indirecta a los gobiernos a través de la compra de títulos públicos en mercados secundarios pueden minar la credibilidad de los bancos centrales y desacoplar el anclaje de las expectativas de los agentes a las metas de inflación a mediano plazo. Aunque

posiblemente no sea el caso, las autoridades monetarias deben tener en cuenta este riesgo.

Por otro lado, en casi todos los países se flexibilizaron algunas regulaciones para que los bancos renegocien condiciones de préstamos con empresas y personas, sin que ello afecte la calificación de crédito del cliente y la mora bancaria. Los bancos de desarrollo nacionales también se hicieron partícipes en el apoyo, extendiendo préstamos garantizados a las empresas, destacando el caso del BNDES en Brasil.

El acceso a los servicios financieros es limitado en la región, particularmente al crédito. Ello dificulta la llegada de las ayudas a las personas que no poseen cuentas bancarias y a las pequeñas empresas, especialmente las informales. Adicionalmente, la incertidumbre en la coyuntura puede hacer que los bancos opten por reservar la liquidez adicional para proteger sus hojas de balance, en lugar de otorgar más préstamos.

Por lo tanto, cobra importancia la participación directa del fisco especialmente a través de transferencias y garantías para préstamos. Pero la mayoría de los países de América Latina contaba con poco espacio fiscal antes de la crisis, lo cual limita enormemente el necesario despliegue del arsenal fiscal. Solamente Chile, Perú y Brasil anunciaron estímulos de magnitudes similares a

los de las economías avanzadas, de aproximadamente el 12% del PIB en donde estos avales para favorecer los préstamos a las empresas ocupan un lugar relevante. En el resto de los países, los impulsos fiscales fueron mucho más tímidos, promediando alrededor de un 4%.

Además del limitado tamaño de los estímulos fiscales con relación a la magnitud del choque, su efectividad para preservar con vida a las empresas y proteger los ingresos de los hogares se verá comprometida por la informalidad, las deficiencias de los sistemas de seguridad social y la limitada bancarización. Algunos países han apelado a medios digitales para extender las transferencias a las personas, como se ha venido haciendo en Paraguay. Las restricciones en la magnitud y alcance de los estímulos podrían elevar la tasa de mortalidad de las empresas (particularmente de las pymes), acarreando pérdidas más permanentes en el producto y en el empleo.

Levantadas las restricciones a la movilidad, ¿será suficiente el empuje de la demanda agregada que se espera para recuperar los niveles de actividad previos a la crisis? Posiblemente no.

En primer lugar, la demanda agregada seguramente seguirá debilitada por la falta de confianza de consumidores y empresas, cambios en los patrones de consumo -mayor ahorro precautorio y/o menor demanda de ciertos servicios- y pérdidas de ingresos más

permanentes de los hogares. En la medida en que perdure el desempleo y una parte de la población permanezca en la informalidad, las pérdidas de ingresos serán mayores y más permanentes.

En segundo lugar, la pérdida de dinamismo de la demanda y de oportunidades de negocios en ciertos sectores (por ejemplo, ciertas materias primas o servicios para atender a las nuevas clases medias) podría reducir los retornos al capital, desincentivando la inversión y, en consecuencia, disminuyendo el potencial de crecimiento.

En tercer lugar, la región se encontrará con una capacidad limitada de reasignar eficientemente los recursos ociosos, particularmente el trabajo, debido a las rigideces que caracterizan los mercados laborales y de bienes y servicios. Esto repercutiría en una menor productividad, limitando también el crecimiento potencial.

En cuarto lugar, de prolongarse la recesión y la debilidad de la actividad, los problemas de liquidez de las empresas podrían derivar en problemas de solvencia y quiebras sistémicas, con lo cual los sistemas financieros podrían enfrentar también problemas de solvencia. Esto terminaría restringiendo la oferta de crédito y agravando la crisis.

Una manera de romper este círculo vicioso es a través de estímulos contra-

cíclicos adicionales durante la fase de recuperación que cumplan el doble propósito de impulsar la demanda y recuperar el empleo, pero también de elevar la productividad. La región podría continuar con estímulos monetarios por un tiempo más, sin que necesariamente se generen presiones inflacionarias, mientras el crecimiento permanezca por debajo del potencial.

Si bien los ingresos fiscales deberían recuperarse con el crecimiento a partir de 2021, es posible que parte del gasto sea difícil de revertir, como es el caso de las transferencias directas.

Del lado fiscal, además de mantener los programas de garantía, la inversión en infraestructura pública, que serviría para impulsar el sector construcción y mejorar el empleo, pero también para cerrar las brechas logísticas y de infraestructura. La mayoría de los países de América Latina, sin embargo, tiene poco espacio para estímulos fiscales. La COVID-19 implicará un aumento de al menos el 7% del PIB en el déficit primario promedio de la región en 2020. Esto debido a la fuerte caída de los ingresos frente al colapso de la actividad y a la expansión del gasto directo para atender la crisis. En los países con reglas fiscales, estas se

han relajado, apelando a cláusulas de escape, o se han suspendido del todo para lidiar con los mayores déficits y endeudamiento derivados de la emergencia.

Como se mencionó arriba dentro los programas de garantías son un elemento importante de los paquetes de asistencia (aunque no necesariamente se ejecuten) y pueden jugar un rol relevante en la recuperación. Sin embargo, hasta ahora, la experiencia con estos programas ha sido heterogénea. En Perú, por ejemplo, el crédito ha aumentado para empresas pequeñas y medianas; mientras que, en Brasil, las empresas grandes han sido las mayores beneficiarias. En ese sentido, es importante monitorear el desempeño de los programas para hacer los ajustes pertinentes. Una posibilidad es que estos avales cubran una mayor proporción de los préstamos, aspecto que ha resultado clave en la Unión Europea para apuntalar la extensión del crédito.

Si bien los ingresos fiscales deberían recuperarse con el crecimiento a partir de 2021, es posible que parte del gasto sea difícil de revertir, como es el caso de las transferencias directas. Pero aun cuando el año próximo los resultados fiscales mejoren, los países terminarán con mayores niveles de deuda pública.

Esto no será un problema de sostenibilidad para los países donde las tasas de crecimiento se mantendrán

por encima de la tasa de interés, y que partieron de niveles bajos de endeudamiento previo a la crisis, como es el caso de Chile, Perú y Paraguay. Con volver a los patrones fiscales previos lograrían reducir la deuda progresivamente o estabilizarla en niveles moderados si mantienen ciertos estímulos.

La necesidad de ordenar las finanzas públicas estaba presente antes de la crisis y varios países estaban encaminados en procesos de reformas fiscales profundas (Brasil, por ejemplo). La crisis no debe descarrilar estos esfuerzos.

Pero este no es necesariamente el caso en la mayoría de los países. En particular, el debilitamiento de los fundamentos económicos podría conllevar la pérdida del grado de inversión en varios países de la región y, consecuentemente, al encarecimiento del crédito en los mercados. Esto ocurre con Colombia, México y algunos países del Caribe. En el caso de Brasil, se partía de elevados niveles de endeudamiento, cercanos al 90% del PIB. Para llevar la deuda a niveles más sostenibles y compatibles con la recuperación del grado de

inversión, el esfuerzo fiscal tendría entonces que ser mucho más grande del que ya se venía adelantando. Para converger a niveles de deuda más bajos, estos países requerirían de mayores esfuerzos de consolidación fiscal (o represión financiera, con las distorsiones que ello genera en los mercados de crédito).

Un ajuste fiscal contractivo, sin embargo, perpetuaría el círculo vicioso de bajo crecimiento, deterioro de los fundamentos y mayor endeudamiento. En ese sentido, se harían necesarios esfuerzos de coordinación internacional para tener acceso a financiamiento en condiciones concesionales y tolerar niveles de endeudamiento más elevados por un tiempo.

La necesidad de ordenar las finanzas públicas estaba presente antes de la crisis y varios países estaban encaminados en procesos de reformas fiscales profundas (Brasil, por ejemplo). La crisis no debe descarrilar estos esfuerzos. Repensar la institucionalidad fiscal, incluyendo las reglas fiscales, las reformas a la seguridad social o las reformas impositivas para aumentar la eficiencia y reducir la evasión pueden servir como aval de credibilidad ante las Instituciones Financieras Internacionales, IFIs, y los mercados para obtener los recursos necesarios con mejores condiciones para impulsar la recuperación.

La crisis dejó al descubierto que hay importantes espacios de mejora en las funciones del Estado y en la regulación. Por un lado, hay que mejorar la capacidad de estabilización cíclica de la economía (particularmente fiscal), desarrollar seguros de desempleo y proveer de bienes y servicios públicos de calidad, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En ausencia de seguros de desempleo de amplia cobertura, en buena medida por los altos niveles de informalidad, los gobiernos han recurrido a mecanismos alternativos para alcanzar a la población más vulnerable, como es la ampliación de los programas de transferencias directas existentes. Esto ha sido un mecanismo útil para atender la emergencia, pero no resulta ideal.

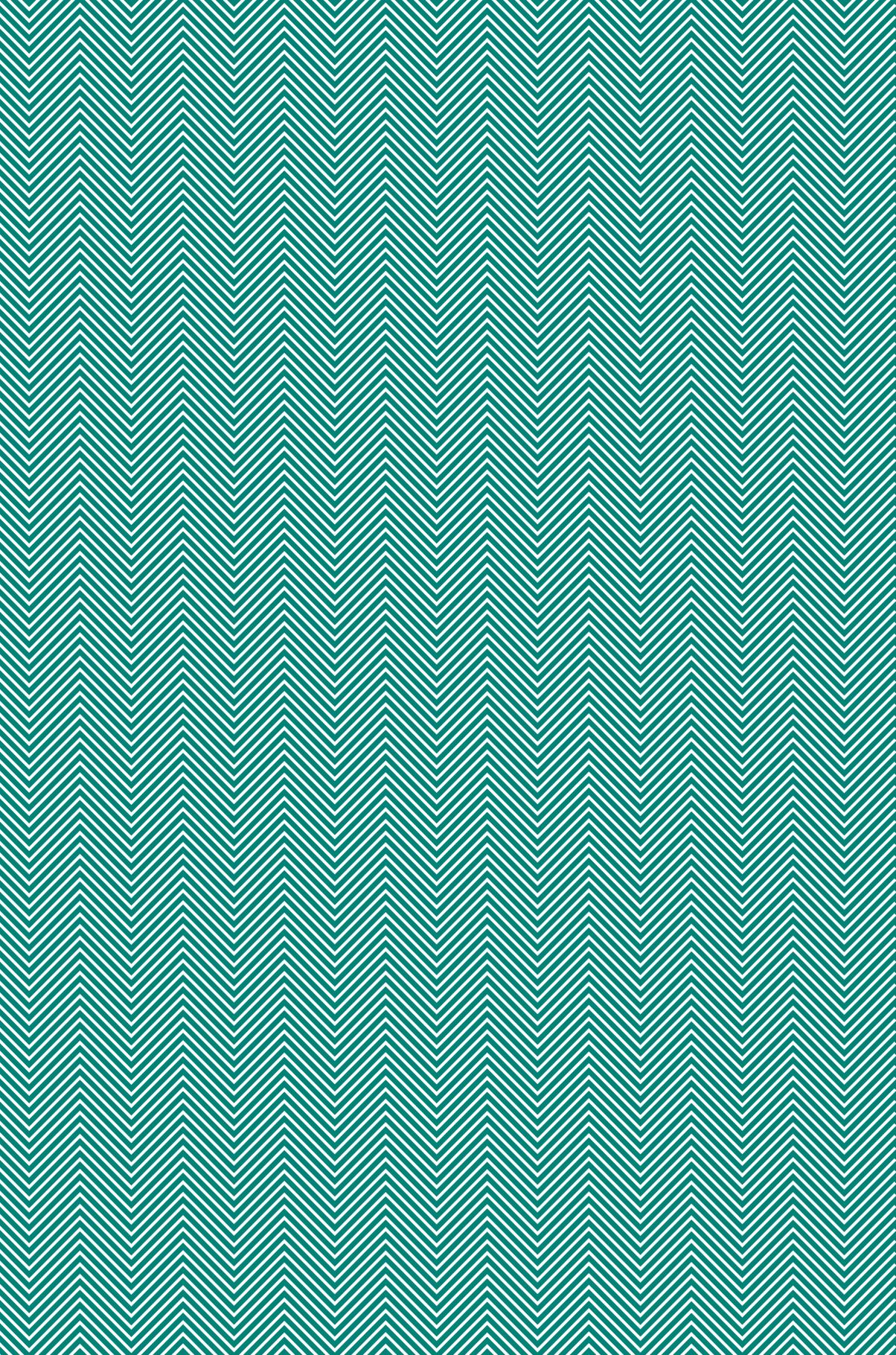
Por un lado, está la focalización. Es posible que parte de la clase media vulnerable a perder su empleo que no está cubierta en estos programas no esté recibiendo las ayudas necesarias. Por otro lado, revertir estas ayudas superada la crisis será difícil, lo cual no contribuye al rol anticíclico de estas políticas.

Además, pueden resultar pro-cíclicos. En la etapa de recuperación, el mantener estos gastos evitaría la acumulación de ahorros públicos que sirvan para estimular la demanda durante las fases bajas del ciclo económico. Las transferencias más generosas y universales que está demandando la crisis podrían limitar

los incentivos de los trabajadores a buscar empleos de calidad si permanecen en pie durante la etapa de recuperación.

De modo que para evitar un deterioro permanente de la calidad del empleo es importante facilitar la reasignación del trabajo hacia nuevas empresas formales o hacia empresas formales existentes que amplíen su nómina. Esto requerirá de cierta flexibilización tanto de los mercados laborales como de bienes y servicios, que podría ir de la mano de la mejora en los sistemas de seguros de desempleo. El buen diseño de los seguros es fundamental para que se generen los incentivos apropiados para los trabajadores a buscar empleo, particularmente formales.

Todo esto requiere de recursos adicionales y cambios profundos en las relaciones entre el Estado y la sociedad. ¿Habrán los consensos políticos necesarios en la región para adelantar estas reformas? ¿Hay la capacidad y el espacio para el *timing* adecuado? ¿O entraremos en una nueva década perdida de estancamiento económico, mayor informalidad y pobreza? El manejo de la crisis será fundamental para generar la confianza y credibilidad para que estas reformas puedan tener lugar.



3

Las proyecciones de la crisis



Llueve sobre mojado en América Latina: El impacto social de la pandemia en una región atravesada por las desigualdades¹

Andrea Costafreda*
Oxfam Intermón



La COVID-10 ha impactado unas realidades que ya vivían una coyuntura compleja, resultado de las frustraciones acumuladas de un ciclo de estabilidad política y bonanza económica que no fue capaz de revertir las trampas de una región que crecía a buen ritmo, pero de manera desigual. Ahora será necesario acompañar los esfuerzos de los Estados latinoamericanos con una acción colectiva global para evitar una nueva década perdida.

América Latina se ha convertido en el epicentro de la pandemia de la COVID-19, atravesada por una triple crisis -sanitaria, económica, alimentaria- que puede derivar en una crisis social y política de gran envergadura. La crisis ha impactado unas realidades que ya vivían una coyuntura compleja, resultado de las frustraciones acumuladas de un ciclo de estabilidad política y bonanza económica -ligada al boom de las materias primas- que no fue capaz de revertir las trampas de una región que crecía a buen ritmo, pero de manera desigual, dejando mucha gente atrás, erosionando la

* Directora Programática Para América Latina y el Caribe en Oxfam Intermón. Profesora Asociada del Grado de Relaciones Internacionales de Blanquerna-URL.

1. Este artículo está basado en los informes elaborados por Oxfam de análisis del impacto de la crisis de la Covid-19 en América Latina y el Caribe: "El Coronavirus no Discrimina, las desigualdades sí", "Aquí lo que hay es Hambre", "Evitar el Etnocidio: pueblos indígenas y derechos territoriales en crisis frente a la COVID-19 en América Latina", "Quién Paga la Cuenta" y "La triple encrucijada de los países de renta media en América Latina y el Caribe: las Oportunidades del Desarrollo en Transición y la Agenda 2030"

confianza con la institucionalidad pública y alimentando la desafección política. En este artículo se analiza el impacto social de la pandemia a través de la profundización de una de las encrucijadas con mayor arraigo en la región, la de las desigualdades. Después se exploran los vínculos de la encrucijada de las desigualdades con el riesgo de crisis democrática y finalmente se reivindica la necesidad de impulsar una acción colectiva global que acompañe los esfuerzos de los estados latinoamericanos en una coyuntura sin precedentes, en la que van a estar sometidos a una presión sólo equiparable a la que vivieron durante la década perdida.

El coronavirus no discrimina, pero las desigualdades sí

Una de las primeras expresiones de la crisis en América Latina y el Caribe ha sido la profunda crisis sanitaria que ha demostrado que, aunque el coronavirus no discrimina, la desigualdad sí lo hace. La falta de inversión en los sistemas públicos de salud en los últimos años – 2,2% del PIB, que representa la mitad de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)- ha resultado en un acceso muy desigual a la atención sanitaria en un contexto de grave infradotación de servicios públicos. En promedio, la región cuenta con 23 camas hospitalarias y 18 médicos por cada 10.000 habitantes, aproximadamente

la mitad que el promedio de los países de la OCDE. Lo que ha llevado al autoconfinamiento como única estrategia posible de protección, para los que podían, y a tener que escoger entre el virus o el hambre, para la vasta mayoría.

El impacto desigual de la crisis ha tenido una expresión cruda en las ciudades, sus brechas y sus elevados niveles de segregación. Medidas tan básicas como lavarse las manos o evitar el contacto físico son difíciles para el 21% de la población urbana latinoamericana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. En grandes metrópolis como Ciudad de México, Bogotá, Sao Paulo o Buenos Aires, el virus entró por los barrios acomodados a través de las personas que habían estado en el extranjero, pero se ha expandido e impactado desproporcionadamente en los barrios populares, en los estratos bajos, en las favelas o en las villas miserias.

El impacto desigual de la crisis tiene dos expresiones preocupantes. Por un lado, el impacto desigual entre individuos, las desigualdades verticales, que lo sitúan en posiciones diferentes según el decil de distribución del ingreso o renta al que pertenezcan. Por otro, el impacto desigual por el hecho de pertenecer a un colectivo, las desigualdades horizontales: por el hecho de ser mujer, indígena o afroamericana, lo que limita enormemente el marco de

oportunidades de realización vital, y en el caso de la crisis, de sobreponerse a la misma.

En relación con las desigualdades horizontales, las mujeres, las personas migrantes y las indígenas y afrodescendientes son los colectivos que más están sufriendo las consecuencias de la crisis.

En relación a las desigualdades de renta, las verticales, América Latina continúa siendo la región más desigual del planeta, incluso en los periodos de mayores progresos sociales —de reducción de pobreza e incluso de las desigualdades— se ha continuado concentrando la riqueza. Ahora, en la coyuntura de la pandemia, la capacidad de recuperación frente a la crisis es muy desigual. Para la mayoría, los retrocesos en términos de logros sociales serán de quince años. Hasta cincuenta y dos millones de los habitantes de la región podrían caer en la pobreza como resultado de la pandemia, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyecta incrementos de la desigualdad que pueden superar hasta un 5% del GINI en algunos países como Brasil, Chile, El Salvador, México, Argentina, Ecuador o Perú. En una

región donde la mitad de la población pertenece a estratos de ingresos bajos o medio-bajos, se calcula que 44,5 millones de personas van a perder sus puestos de trabajo y, por ende, van a quedar fuera de toda red de protección social. A los que cabe sumar aproximadamente 150 millones de personas que desarrollan la actividad económica en la informalidad, en una situación de desprotección, que aboca a salir a la calle y arriesgarse para poder garantizar unos ingresos mínimos diarios.

En paralelo a esta realidad, la mayoritaria, han emergido ocho nuevos millonarios desde el inicio de la crisis. Esta capacidad de recuperación ha estado solo al alcance de las grandes fortunas, las que, en una situación de contracción económica y huida masiva de capitales, tienen margen de maniobra para mover sus activos financieros y surfear uno de los momentos recesivos más importantes del siglo. Lo que demuestra que el proceso de concentración de la riqueza sigue operando en una coyuntura donde parecería que todos, sin excepciones, pierden.

En relación con las desigualdades horizontales, las mujeres, las personas migrantes y las indígenas y afrodescendientes son los colectivos que más están sufriendo las consecuencias de la crisis.

Las mujeres están siendo las *frontliners* de la crisis, por representar

el 70% de los profesionales de la salud. Pero además son las que quedan más desprotegidas en una situación de pérdida de empleos y precarización, que coexiste con una realidad mayoritaria de actividad económica informal. En los últimos años se ha producido un aumento de la precarización del empleo, del número de trabajadoras y trabajadores con contratos temporales, a tiempo parcial, y otras formas de subcontrato, de “cuentapropistas” que quedan fuera de esquemas de protección social –como subsidio por enfermedad, seguro de desempleo, etcétera-.

Merecen especial atención las trabajadoras del hogar que limpian y cuidan personas dependientes, en su mayoría, sin contar con contrato formal. En América Latina y el Caribe casi el 10% de las mujeres ocupadas son trabajadoras domésticas. Sus derechos laborales, en la mayoría de los países de la región, no están protegidos de forma efectiva. Además, las mujeres, están desproporcionadamente representadas en la economía informal. En Bolivia, Guatemala y Perú, el 83% de las mujeres indígenas están empleadas en el sector informal y carecen de protección social. Este fenómeno está fuertemente relacionado con el peso desproporcionado de la responsabilidad de los cuidados sobre las mujeres, que llevan a cabo el 77% del trabajo de cuidados no remunerado. La precariedad laboral y la informalidad son la principal estrategia para conseguir una

flexibilidad laboral compatible con la responsabilidad de los cuidados. Esta situación es especialmente preocupante en un contexto como el provocado por la pandemia, en el que las demandas de los cuidados se incrementan como consecuencia del cierre de escuelas, residencias y otros espacios asistenciales, a la vez que se incrementa la presión sobre las mujeres, poniendo todavía más en tensión el desequilibrio en los usos del tiempo, la frontera entre el trabajo remunerado y el no remunerado y el derecho a los cuidados como prioridad en la agenda política. Una crisis silenciada que se suma a las otras: la crisis de los cuidados.

Otro colectivo que está sufriendo de forma desproporcionada los efectos de la pandemia es el colectivo de personas migrantes. Las imágenes de los migrantes venezolanos recogiendo cadáveres de la COVID-19 en los barrios de Lima son la expresión mediática de una realidad dramática. Según ACNUR, 4,7 millones de venezolanos emigraron del país en los últimos años, y 80.000 de ellos han tenido que retornar en condiciones desfavorables por la pandemia. El Observatorio Venezolano de Migración ha registrado que el 42% de los migrantes encuestados -de una muestra de 385 personas- había perdido su trabajo en el país receptor, y no tenía suficientes ingresos para comer. Ante esta situación, el retorno a Venezuela ha sido la única alternativa para afrontar una crisis que se suma a la crisis de la que ya estaban huyendo.

Finalmente, el impacto sobre las poblaciones indígenas y afroamericanas en América latina es absolutamente desproporcionado. Los datos de Brasil son muy explícitos: seis de cada diez muertes por la COVID-19 en Brasil corresponden a personas negras y pobres. En el caso de las poblaciones indígenas, su vulnerabilidad está asociada a su menor resistencia inmunitaria, la falta de acceso a la atención hospitalaria y la creciente penetración de actividades extractivas en sus territorios, lo que les convierte, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en uno de los grupos humanos en mayor riesgo frente a la pandemia. Organizaciones indígenas y sociales alertan ya sobre un posible etnocidio. De los cuatrocientos pueblos indígenas que habitan la Amazonía, a mediados de julio el virus había penetrado ya en ciento setenta y dos. En apenas dos meses se ha multiplicado por nueve la cifra de fallecidos entre la población indígena, un incremento que duplica al registrado entre la población en general.

Nuevo pacto o golpe definitivo al contrato social

Esta crisis ha puesto de relieve, una vez más, la importancia de lo público. Los Estados latinoamericanos enfrentan la peor crisis de los últimos cien años con espacios fiscales muy reducidos y un margen de maniobra muy limitado

tras años de deficiente inversión en gasto social. Con un desplome sin igual en los ingresos públicos, los ejecutivos se van a encontrar frente a la encrucijada de tomar decisiones críticas en cuanto a quién alcanzará el apoyo del Estado, hacia dónde dirigir la orientación de las políticas públicas y a quiénes beneficiarán los paquetes de rescates. Proteger el empleo, garantizar mecanismos de protección social universal, abordar la crisis de los cuidados, fortalecer los sistemas públicos de salud, marcarán la agenda de los próximos años. Tener éxito en esta respuesta significará sentar las bases de un nuevo pacto social; fracasar comportará acabar de romper la confianza con la capacidad de los Estados de dar una respuesta pública que esté a la altura. La crisis de confianza en las instituciones en la región ya ha tenido expresiones de distinta naturaleza durante 2019 en Ecuador, en Chile, en Perú; en forma de movilizaciones, paros, y manifestaciones sostenidas durante meses y protagonizadas tanto por actores sociales tradicionales como por nuevas expresiones de movilización ciudadana, con un importante liderazgo de los jóvenes. La coyuntura de la pandemia será la prueba de fuego para recuperar la legitimidad de resultados de las democracias en América Latina. Una región donde, según el Latinobarómetro, cerca de un 80% de la ciudadanía cree que se gobierna para unos pocos.

El principal riesgo no son las políticas mal diseñadas o la falta de capacidades

técnicas en los aparatos estatales, sino que la respuesta pública quede capturada políticamente, que los intereses particulares acaben primando sobre el interés general a la hora de diseñar políticas, adaptar reglamentos o rescatar empresas. Especial atención debería dedicarse a los paquetes de estímulos económicos y los rescates a empresas. Algunos medios de periodismo de investigación ya están alertando de que los grandes beneficiarios de los planes de rescate empresarial son grupos empresariales grandes, algunos vinculados a paraísos fiscales. Cuando los datos indican que en América Latina son las micro y pequeñas empresas las que generan el 67% del empleo en la región, y son las que van a tener más dificultades para hacer frente a la crisis. Si la protección del empleo es una prioridad, el foco de la acción pública debería enfocar a este sector empresarial y garantizar que el rescate a las grandes empresas quede condicionado a que se garantice un retorno social y a que cumplan con sus obligaciones fiscales.

Además, financiar la respuesta pública para salir de la crisis va a imponer una factura muy elevada a los Estados latinoamericanos, que deberán buscar más recursos. Según cálculos de Oxfam los gobiernos de América Latina podrían dejar de recaudar hasta 113.400 millones de dólares debido a la COVID-19, el equivalente al 59% del gasto en salud pública. De modo que las exenciones tributarias de las que ya son beneficiarias muchas de

las grandes empresas pueden ser un incentivo, pero con un coste social muy importante. Antes de esta crisis, con los impuestos que se dejaban de percibir por incentivos fiscales a las empresas en algunos países de la región se podría haber aumentado hasta un 50% el gasto público en salud.

Las medidas restrictivas de movimiento y actividades deben ser temporales, no pueden ser excusa para reducir el espacio cívico y afectar la democracia.

Además del riesgo de captura política que merma la capacidad de respuesta pública a la crisis, preocupa que desde los ejecutivos latinoamericanos se den respuestas securitizadoras y que las medidas de vigilancia biomédica se pongan al servicio de la vigilancia de la sociedad civil, el disenso y la protesta, en un contexto de reducción progresiva de espacios democráticos en los últimos años. Las medidas restrictivas de movimiento y actividades deben ser temporales, no pueden ser excusa para reducir el espacio cívico y afectar la democracia. La CIDH ha planteado que “los Estados no pueden suprimir o prohibir los derechos y las libertades de manera genérica y, en especial, no deben limitar la libertad de los medios

de comunicación, las organizaciones y liderazgos sociales o políticos, para buscar y difundir información por cualquier medio. [Además se deben garantizar] el acceso a los mecanismos de denuncia y protección frente a posibles limitaciones indebidas o violaciones de derechos derivadas de tales medidas que garanticen transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, consentimiento informado, acceso a la justicia y debida reparación". Según los análisis de CÍVICUS, 3 de 4 asesinatos de defensores a nivel mundial se da en América Latina, y más de una tercera parte de la aprobación o reforma de leyes restrictivas de derechos políticos y libertades civiles –que regulan la protesta, imponen más regulaciones al uso de internet, regulan la libertad de expresión- se da en América Latina. Herencia de un ciclo de intensificación del modelo extractivista, las disputas en los territorios se han multiplicado. A lo que se le ha vinculado un incremento de la estigmatización de la protesta, la persecución de defensoras y de los liderazgos comunitarios. En este contexto, es importante garantizar que la respuesta a la crisis no profundice la tendencia al cierre de los espacios autónomos de la sociedad civil.

Esta crisis no pueden pagarla los de siempre

Es el momento de reivindicar la acción pública y la acción colectiva. Los Estados latinoamericanos van a estar bajo el punto de mira en su capacidad

para impulsar sistemas de protección social, medidas de estímulo económico y de protección del empleo, una respuesta eficaz y creíble a la crisis, en definitiva. Pero lo van a hacer con un margen de maniobra mermado, con pérdidas fiscales de gran envergadura que se van a sumar a unos espacios fiscales de por sí ya muy reducidos. Los pagos de la deuda, además, en economías muy dependientes del turismo y las remesas como las caribeñas, van a ejercer un elemento añadido de presión sobre su capacidad de maniobra política.

La parálisis de la economía global ha provocado una estrepitosa caída de ingresos externos para América Latina y el Caribe, debido a su un elevado nivel de vulnerabilidad externa vinculada a su posición en las cadenas globales de valor. Durante las seis primeras semanas desde el estallido de la crisis, se retiraron de los países emergentes 100.000 millones de dólares de inversión extranjera, el mayor retiro de capitales jamás ocurrido. La CEPAL ha estimado una caída del valor de las exportaciones de la región cercana al 15%, una disminución de los precios de exportación del 8,8 % y un posible escenario de reducción de ingresos por turismo cercana al 30 % en 2020. Además, se prevé para este año la mayor caída de remesas de la historia, con una reducción de flujos hacia la región del 19,3%.

Frente a esta coyuntura, la comunidad internacional debe sumarse al

llamado de acción colectiva. Desde el esfuerzo conjunto de los Estados latinoamericanos y la acción colectiva global, existen diversas acciones que podrían ayudar a “pagar la cuenta” de la salida de la crisis. Entre ellas, Oxfam identifica:

1. Superar el tabú de la infratributación de la riqueza. La capacidad de recuperación de la crisis ha sido muy desigual. Es el momento de plantear medidas extraordinarias de urgencia como impuestos extraordinarios a las grandes fortunas, proponer impuestos extraordinarios a los resultados de grandes corporaciones e impulsar los impuestos digitales. En el medio plazo, será prioritario empujar un nuevo pacto fiscal.

2. Plantear paquetes de rescates públicos a grandes empresas con condiciones. Es necesario establecer condicionalidades a los planes de rescate con fondos públicos para garantizar que las grandes empresas que acceden a programas de ayuda financiera sean las que contribuyen a generar valor y retorno social y cumplan con sus obligaciones fiscales.

3. El alivio de la deuda para ganar tiempo y dar un balón de oxígeno especialmente a aquellos países que tienen poco margen para impulsar políticas contracíclicas, como los del Caribe. El alivio de la deuda y relajar los pagos de la deuda puede ayudar a ampliar el margen de maniobra de los

Estados, sin presiones asfixiantes que hagan imposible el equilibrio fiscal y la justicia social.

4. Promover la emisión de un volumen extraordinario de derechos especiales de giro (DEG) de la reserva internacional administrada por el FMI para dar liquidez a los bancos centrales de la región a tasas de interés muy bajas.

5. Insistir en la importancia de la AOD como palanca para superar las encrucijadas de los países de renta media, o de desarrollo en transición. En los últimos años la región ha visto una retirada progresiva de la AOD vinculada a los procesos de graduación. La crisis debería ser una oportunidad para revitalizar el debate y repolitizar la agenda del desarrollo en transición, y promover una alianza política de banda ancha –un diálogo inclusivo con asociaciones más amplias- para apoyar esta agenda.



Más allá del coronavirus. ¿Cómo será el mundo que viene?¹



Susana Malcorra*

IE School of Global and Public Affairs

Todas las partes deben entender que, para lograr los nuevos equilibrios necesarios para un desarrollo sostenible, cada uno tendrá que hacer su aporte con amplitud de criterio y la flexibilidad requerida para explorar soluciones diferentes y creativas.

En este último tiempo mucho se ha dicho y se ha escrito sobre la COVID-19, su impacto y las implicancias que tiene y tendrá en nuestras vidas. Es difícil hablar de esta pandemia desde la autoridad que da el conocimiento y, al mismo tiempo, ser original.

Como mi campo de experiencia no es el de la medicina o la epidemiología, me abstendré de explorar cuestiones vinculadas al virus y a la salud pública. No obstante, siendo que esta crisis es multifacética, creo oportuno enfocarme en los aspectos geopolíticos, de política internacional y nacional y socioeconómicos, asociados a la misma.

* Susana Malcorra es decana de la escuela de Global and Public Affairs de IE University. Fue ministra de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2015-2017). Anteriormente, en 2012, se desempeñó como jefa de gabinete del secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon. Entre 2008 y 2012 fue secretaria general adjunta del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de Naciones Unidas.

1. Este documento se nutre de mi artículo publicado en Infobae de Argentina, 12/05/2020

A inicios de 2020, el virus llegó a un mundo que pasaba por un periodo de profundos cambios y cuestionamientos al orden establecido. Esto era así tanto desde la perspectiva de muchos países y gobiernos que, alejándose de su política histórica, se replanteaban el valor del multilateralismo y la gobernanza global, como la de los ciudadanos que, en distintas regiones, se volcaban a las calles para expresar su descontento con gobiernos y sistemas existentes.

La fuerte rivalidad entre Estados Unidos y China había generado fuertes tensiones que alteraron los equilibrios básicos. Desde el comercio internacional a la tecnología y la Inteligencia Artificial, pasando por la competencia en influencia en distintas partes del mundo. Casi todo era excusa para distanciarse aún más.

Europa venía de un largo período de ensimismamiento provocado por el Brexit que se materializó el 31 de enero de este año. Mientras que escribo esta fecha tomo conciencia de que, en tiempos de COVID-19, parece que hiciera un siglo desde aquel momento que se presentaba crucial para el futuro de Europa y de Gran Bretaña y que ocupaba casi todo el espacio de la prensa y los medios tratando de dilucidar cómo sería.

Mientras tanto, un manejo oportunista de Rusia la había llevado a intervenir con gran eficiencia, interfiriendo de distintas maneras y con distintas

tácticas en un amplio arco de países, tanto en sus procesos electorarios con el objetivo de desafiar la democracia y sus instituciones como en intervenciones militares alineadas con sus necesidades estratégicas. La fragilidad de la democracia se ha puesto en evidencia ante los sofisticados manejos de información masiva y de técnicas de desinformación en redes sociales.

Todas estas dinámicas interrelacionadas provocaron que la nueva década se iniciara sin un claro liderazgo mundial ni con los acuerdos de mínima que permitieran responder de manera concertada a una eventual crisis de proporciones globales.

Al mismo tiempo, como ya mencioné, se estaba produciendo un fenómeno de reacción por parte de los ciudadanos que se volcaban a la calle para reclamar por todo aquello que, entendían, sus gobiernos no les estaban resolviendo. Era un coro en el que se mezclaban los más diversos pedidos y colectivos que representaban múltiples intereses muchas veces contrapuestos. Solo los unía la convicción de que, de una manera u otra, el liderazgo político en el poder no daba respuesta a sus necesidades. Las protestas se multiplicaban a lo largo y a lo ancho de la tierra. Esto fue particularmente cierto en Latinoamérica adonde gobiernos de derecha y de izquierda se vieron sorprendidos y sometidos a la presión de la gente volcada masivamente en las calles.

En este contexto, y de manera repentina, nos vimos sumergidos en la realidad del coronavirus que puso un freno violento a todas estas dinámicas preexistentes para pasar, en casi todo el planeta, a un congelamiento social. Esta ola, que se sigue expandiendo de Este a Oeste y de Norte a Sur, nos ha llevado a que una gran parte de la población del mundo esté confinada en sus hogares e impedida de moverse desde hace cuatro meses, semana más o menos, según la región. Es un evento que no tiene precedentes y cuyo impacto social, económico, político y antropológico es casi imposible de dimensionar.

A pesar de ser redundante que una pandemia es, por su naturaleza, global, no se asume como natural que las soluciones tengan que ser coordinadas.

A medida que se avanza en la contención de la salud pública, empieza a entenderse la gravedad de las consecuencias económicas y surgen las tensiones derivadas de ese equilibrio inestable al que nos ha llevado la aparente contradicción entre la perspectiva sanitarista y la economicista. Esto plantea un debate complejo en el que nos encontramos en Occidente, tratando de resolver esta aparente dicotomía, sin fórmulas claras

y sin soluciones mágicas. Un debate en el que, nuevamente, tenemos un enorme grado de interdependencia.

Lo que aún no ha comenzado a entenderse, y menos aún, a discutirse, es la dimensión política, tanto en lo global como en lo local. Querría comenzar por los aspectos internacionales.

Una pandemia es un desafío colectivo del cual nadie puede salvarse solo y que requiere de solidaridad en la respuesta. Sin embargo, estamos viendo múltiples ejemplos de gobiernos y de líderes que han recurrido al modelo aislacionista como mecanismo de salida de ésta. La incertidumbre de lo desconocido representada por el virus, vigente tanto en la dirigencia política como en la ciudadanía, permite que, por el miedo, se recorten peligrosamente los derechos fundamentales, así como que se acepte un modelo de “bunkerización” adoptado por algunos países.

A pesar de ser redundante que una pandemia es, por su naturaleza, global, no se asume como natural que las soluciones tengan que ser coordinadas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) es la institución rectora en cuestiones de salud, pero su voz no fue escuchada, y se subestimó, durante los últimos años en que alertó sobre el riesgo cierto de una pandemia. Y hoy, en el medio de la crisis, se cuestiona su liderazgo en la implementación y búsqueda de las mejores formas de

gestionar la pandemia. Todo esto es un claro ejemplo de la carencia de cooperación y de visiones compartidas. Nuestra región es una muestra de ello. En momentos en los que se necesitaría utilizar las instituciones regionales como plataforma de intercambio de información, mejores prácticas, coordinación de acciones y diálogo político, no se avizora ni intención ni apetito de hacerlo.

El siglo XXI tiene, en su mayoría, desafíos de índole global. Me permito enumerar solo algunos de ellos: el cambio climático, el terrorismo, los flujos ilegales (de personas, de dinero, de drogas, de armas, etcétera), la migración y, por supuesto, las pandemias. Este rápido inventario de problemas debiera llevarnos a pensar en la necesidad de reforzar el Sistema Multilateral y en un profundo replanteo que lo provea de las herramientas y los medios para responder a los mismos. Sin embargo, muchos cuestionan la mera existencia de cualquier Institución supranacional que pueda contribuir a la generación de soluciones comunes.

Estoy convencida de que, post-pandemia, tendremos ante nosotros una clara divisoria de las aguas. Podemos avanzar en el sentido de reforzar un modelo de gobernanza internacional que esté a la altura de las necesidades de la época, que sea capaz de aprender de las limitaciones de la arquitectura existente, que comprenda que la globalización, sin controles y

regulaciones, trajo impactos negativos que deben ser corregidos y que nos comprometa en una visión superadora que avance en los pactos de 2015: la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

O, alternatively, pueden ganar espacio las visiones sectarias, xenofóbicas, nacionalistas y autoritarias, ya instaladas en muchas latitudes, ocupando posiciones de liderazgo en gobiernos y partidos de la oposición, que se basan en la búsqueda de un culpable externo a los problemas internos. Un endurecimiento que tienda al aislacionismo y al sálvese quien pueda, sin aceptar ni entender que esta trama nos interconecta de manera inexorable.

Dependiendo del camino por el que optemos, nos encontraremos en un mundo más difícil para convivir o en uno en el que, aún con muchos desafíos por delante, tratemos de construir una mejor realidad para todos. Estoy convencida de que, para poder capitalizar la difícil experiencia a que el coronavirus nos ha expuesto a todos los países, grandes y pequeños, poderosos y débiles, desarrollados o no, debemos invertir en un rediseño de la cooperación y gobernanza globales. Digo esto aceptando que el tamaño del reto es enorme, sin subestimar las dificultades que presentan las tensiones geopolíticas que describí al inicio ni menospreciar las fuerzas que se opondrán a un avance concertado.

Mientras tanto, en el plano de las políticas nacionales, también es

factible aventurar un futuro incierto y complejo. El impacto en la economía implica altísimas tasas de desempleo provocadas por la caída abrupta de los niveles de actividad económica en la mayoría de los sectores. Solo como ejemplo, en Estados Unidos se ha llegado a niveles comparables con la crisis del año 30. No está claro cómo los países de renta media y los menos desarrollados podrán promover medidas de estímulo comparables a las de los países más poderosos, teniendo en cuenta el poco espacio fiscal que, en general, tienen. Esto llama, una vez más, a encarar una acción compartida que atienda estas necesidades. El G20 ha dado una primera tibia respuesta a los países más vulnerables, pero no ha avanzado más allá.

Esta nueva realidad puede profundizar las fuertes tensiones sociales preexistentes a lo largo y lo ancho del planeta, planteando posibles escenarios difíciles de pronosticar. Es evidente que se deben buscar nuevas fórmulas que ayuden a encontrar salidas al atolladero en que se encuentra el mundo y la región. Las respuestas tradicionales no serán suficientes para responder a los nuevos desafíos.

Como si todo esto fuera poco, el coronavirus ha acelerado el proceso de digitalización de nuestras economías. Los expertos dicen que el confinamiento ha producido un impacto sobre las formas del trabajo precipitando la adquisición de

habilidades digitales y ha adelantado los procesos de reconversión ya previsibles en cinco años. Las profundas implicancias en las formas del futuro del trabajo y en las capacidades requeridas para que las empresas y sus empleados puedan adaptarse a las nuevas demandas son enormes y abren un nuevo frente de incertidumbre en un horizonte estructuralmente incierto.

Por estas razones, considero fundamental abocarse a trabajar en un nuevo contrato social, superador del existente, al que se llegue a través de un modelo de diálogo de amplia participación. Un nuevo pacto que brinde respuesta a estas profundas transformaciones, involucrando a los gobiernos, al sector empresario y al sector social, especialmente los trabajadores. Solo si todas las partes entienden que, para lograr los nuevos equilibrios necesarios para un desarrollo sostenible, cada uno tendrá que hacer su aporte con amplitud de criterio y la flexibilidad requerida para explorar soluciones diferentes y creativas. Será necesario superar barreras de dogmas políticos o ideológicos y de visiones sectoriales históricamente enquistadas, con el objetivo de ampliar la base de participación en la economía formal de manera inclusiva, incorporando a amplios sectores como los de la juventud, la mujer y aquellos que hoy dependen del trabajo eventual, con el objetivo que no quede nadie atrás. Una sociedad más justa y con menos

desigualdad es la única respuesta posible para un crecimiento sostenible para los ciudadanos y las empresas, con gobiernos con capacidad para invertir en los bienes públicos fundamentales como la salud, la educación y el medio ambiente.

La posible refundación del sistema multilateral y la reconstrucción de los bienes públicos globales está condicionada por cómo evolucionan internamente los posicionamientos de los gobiernos y sus políticas públicas.

Sin embargo, y en el contexto de contención de la pandemia, también observamos cómo surgen de manera creciente gobiernos que aprovechan la oportunidad para recortar la institucionalidad democrática, eliminar el rol de sus parlamentos, disminuir las libertades y derechos individuales con la excusa de que la seguridad es más importante que la libertad. Se ven peligrosos avances de autoritarismos que hacen peligrar el orden conocido que se construyó sobre los derechos como pilar fundamental.

Con la confluencia de todas estas dinámicas, la posible refundación del sistema multilateral y la reconstrucción

de los bienes públicos globales está condicionada por cómo evolucionan internamente los posicionamientos de los gobiernos y sus políticas públicas que, a su vez, están condicionadas por los dramáticos cambios en la economía y en la sociedad. Todo tiene que ver con todo. Lo global y lo local. Lo sanitario, lo social, lo económico y lo político.

Para lograr salir de este congelamiento en el que entramos por el virus, son necesarios liderazgos que entiendan bien la interdependencia, que no busquen “chivos expiatorios” fáciles en los otros y que apuesten a esa construcción de un nuevo espacio común con un sentido de responsabilidad compartida. Estos líderes deben surgir de todos los ámbitos: la política, el empresariado, la sociedad civil, los gremios, la juventud, las mujeres, etcétera. Estos líderes deben levantar su voz para acallar la cacofonía de quienes apuestan a un mundo hostil y aislacionista.

Quiero creer que lograremos que prevalezca esa perspectiva que nos ayude a dar un salto superador de los modelos existentes, un cambio de paradigma que ya era necesario y que la pandemia solo lo ha hecho más evidente. Porque, de no ser así, corremos el riesgo de un futuro más oscuro para todos, tal cual se puede entender repasando los ejemplos de la historia pasada del siglo XX, cuando se vivieron circunstancias equivalentes.



Propuesta para un crecimiento latinoamericano postCOVID-19



Ramón Casilda Béjar*

IELAT, Universidad de Alcalá e Instituto de Estudios Bursátiles

Una propuesta para dotar a la región de la visión necesaria para acometer la transformación hacia un porvenir de progreso; una transformación que la pandemia puede ayudar a impulsar.

América Latina sentía el legado del prolongado periodo recesivo de la Gran Depresión de 2008, que ocasionó descensos acumulados del producto interior bruto (PIB) como no se habían conocido desde la Gran Depresión de 1930.

Iniciado 2020, la región mostraba una desaceleración generalizada y sincronizada a nivel de países y de sectores, completando cinco años consecutivos de bajo crecimiento. Se estimaba una disminución en la demanda interna, acompañada por una baja demanda agregada externa y unos mercados financieros internacionales más frágiles.

* Analista y consultor de economía y negocios iberoamericanos. Profesor y autor de diferentes obras sobre banca e internacionalización de empresas

Este flojo impulso se debe a factores estructurales y cíclicos. Desde el lado estructural, el crecimiento potencial sigue limitado por la baja inversión, el lento crecimiento de la productividad, un débil clima empresarial, insuficientes infraestructuras y baja calidad de la educación. Desde el lado cíclico, el crecimiento se ha visto frenado por el bajo desempeño de la economía mundial y los precios de los productos básicos/materias primas¹, la elevada incertidumbre de la política económica, el desequilibrio económico y el malestar social.

Ahora que enfrenta la crisis del coronavirus, la situación económica se ha hecho más preocupante y más compleja. La COVID-19 llegó en un momento de debilidad y vulnerabilidad macroeconómica, con un espacio fiscal reducido y el descenso de los precios de las materias primas. Situación que se ha ido agravando no solo con la reducción de la actividad económica regional, sino también con la de China, Estados Unidos y Europa, los tres principales mercados para las exportaciones latinoamericanas. La Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que el comercio internacional caerá en 2020 entre el 13% y el 32%, lo cual conlleva serios perjuicios para la región, viéndose más afectados los países sudamericanos,

que son los mayores exportadores de materias primas.

Se han quedado cortas las proyecciones de la CEPAL y el FMI de abril 2020, que pronosticaban una caída del PIB regional de -5,3% y de -5,2% respectivamente. En efecto, han sido sustituidas por unas perspectivas más pesimistas del Banco Mundial a principios de junio que las situaban en el -7,2% y del FMI a fines de junio que las hacían caer hasta el -9,4%.

Aunque ahora lo vital, lo importante, lo urgente, es frenar cuanto antes la crisis sanitaria desatada por la pandemia. Así lo indica el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con la cifra de afectados en América Latina, que se sigue aumentando considerablemente, siendo Brasil el país más golpeado, seguido de México.

La situación es altamente delicada y por esta razón la pobreza sumará otros 35 millones de latinoamericanos, pasando de los 185 millones a los 220 millones, sobre un total de 620 millones de habitantes. Por su parte, el número de personas que viven en la pobreza extrema pasará de 67,4 millones a 90 millones. Esta situación pone en peligro el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, donde el primer

1. Ambos términos se utilizan indistintamente. Para un análisis sobre la situación anterior a la COVID-19: Ramón Casilda Béjar, América Latina: Situación actual (2019) y perspectivas económicas. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT). Universidad de Alcalá. Documento de Trabajo, N° 126, septiembre 2019.

objetivo es: **“poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”**.

El informe de coyuntura laboral, realizado conjuntamente entre CEPAL y la sede regional de la OIT, *América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempo de pandemia: desafío frente a la enfermedad por COVID-19*, estima que una contracción de la economía superior al 5% podría provocar un aumento de la tasa de desocupación de al menos 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 11,5% a final del año. Las estimaciones son una reducción alrededor del 10,3% de las horas de trabajo en el segundo trimestre de 2020, lo que equivale entre 25 y 31 millones de empleos. Esto conlleva un marcado deterioro de la calidad del empleo, debido al aumento de la informalidad y la reducción de las jornadas laborales y de los salarios.

No obstante, se indica que el impacto en el mercado laboral de cada uno de los países dependerá de su tejido productivo². En la economía de cualquier país, el tejido productivo es quizás lo más importante. Y las iniciativas de las políticas y los agentes económicos (básicamente privados), son los que le otorgan la capacidad productiva y competitiva, adaptándose a los cambios en la demanda, tratando de ser competitivos a lo largo del tiempo.

Participamos de la idea de que para iniciar y potenciar la recuperación económica de la región es necesario fortalecer el tejido productivo. Para lograrlo, se impone activar la caja negra de la “productividad”. Esto requiere de mayor inversión en investigación y desarrollo (I+D), íntimamente relacionada con la disponibilidad del conocimiento necesario para generarlo. Para la efectiva transformación de la economía de cada país, deben introducirse cambios relevantes en la estructura productiva, queremos decir, en los sectores público y privado. En este último, con mayor intensidad, puesto que es el que más contribuye al aumento de la renta per cápita. El crecimiento de la renta per cápita es el principal motor del aumento del bienestar humano.

Hoy lo más relevante para los gobiernos y las organizaciones empresariales debería ser trabajar conjuntamente para tratar por todos los medios de frenar la destrucción del tejido productivo, y con ello, evitar la caída del empleo, con lo que significa para las familias y su pérdida de rentas. Lo peligroso de la situación es que se produzca una explosión social, no como consecuencia de las políticas, sino directamente por la ausencia de rentas debido al creciente desempleo sin protección social de ninguna clase.

2 Sobre el tejido empresarial español, véase; Ramón Casilda Béjar (julio, 2020): Documento de trabajo 01-20. El Tejido Empresarial Español y el Pacto Verde de la Unión Europea. https://www.urjc.es/images/ceem/publicaciones/documento_trabajo/DT%2001-20.pdf

Aquí se encuentra una de las mayores preocupaciones, en el limitado margen de maniobra fiscal para ampliar los servicios de salud pública y respaldar a los sectores y los hogares más vulnerables. De manera que los gobiernos, según sus posibilidades, han tomado las medidas económicas que implica aumentar el gasto social, bajar las tasas de interés, intervenir los mercados de tipo de cambio, suspender los cobros de créditos bancarios, asignar líneas de crédito para el pago de los salarios por parte de las empresas, congelar el recargo en los servicios de agua, y emprender acciones para evitar el desabastecimiento de bienes básicos.

Hoy lo más relevante para los gobiernos y las organizaciones empresariales debería ser trabajar conjuntamente para tratar por todos los medios de frenar la destrucción del tejido productivo, y con ello, evitar la caída del empleo, con lo que significa para las familias y su pérdida de rentas.

La prioridad para las autoridades latinoamericanas y caribeñas se

centra en evitar y combatir con todos sus medios la crisis económica y humanitaria que trae consigo la pandemia del coronavirus. Pero al mismo tiempo, resulta radicalmente necesario establecer la máxima integración y coordinación de las políticas regionales para “vencerla”. Siendo muy probable que el impacto varíe debido a la estructura económica y sanitaria de cada país, según se visualiza en el gráfico 1.

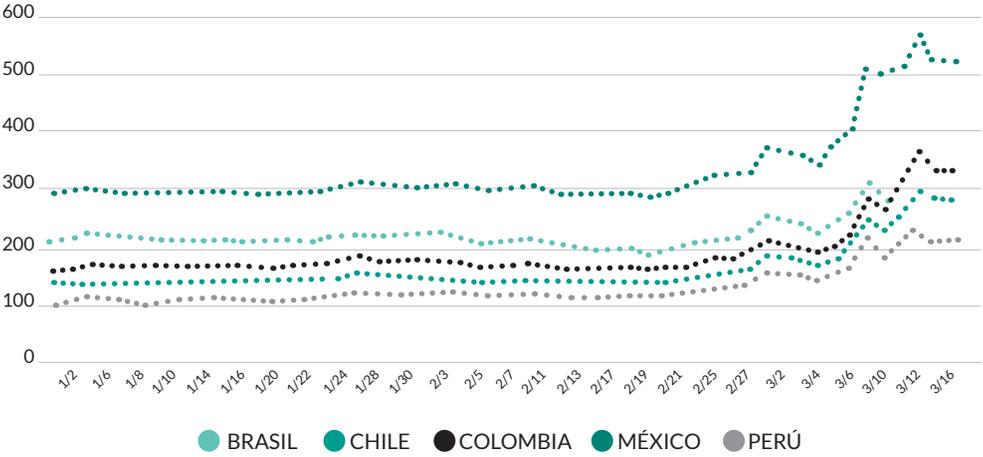
Al igual que sucede en otros países y regiones del mundo, la crisis de la COVID-19 está acelerando algunos cambios en curso durante la última década. Como ejemplo, las cuarentenas forzosas aumentan la virtualización de las relaciones económicas y sociales; el teletrabajo prevalecerá en más industrias y la digitalización avanza y profundiza su implantación en todos los sectores, aunque con distinta magnitud. Además, los largos periodos de cuarentena de los trabajadores fomentan la inversión en automatización y robótica. Algunas compañías han aumentado el uso de herramientas de inteligencia artificial para enfrentar la falta de trabajadores por las cuarentenas. En este marco, las empresas más avanzadas tecnológicamente aumentan sus ventajas en relación con las empresas menos tecnológicas, en particular las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la política sanitaria, se ha reforzado notablemente y se han tomado medidas de contención, como

Gráfico 1

Canales de impacto

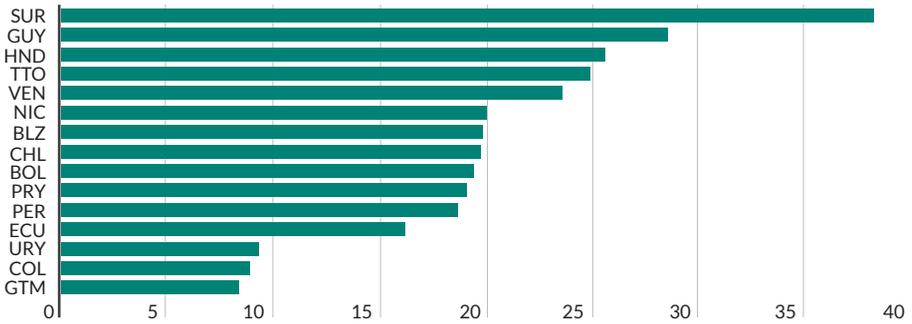
Diferenciales soberanos, EMBIG; puntos básicos



Fuente: Bloomberg Finance L.P.

Nota: Las series temporales representan desde enero de 2020 hasta marzo de 2020.

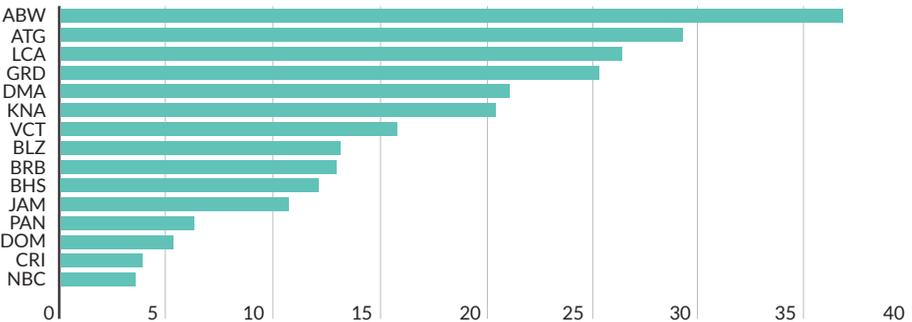
Diferenciales soberanos, EMBIG; puntos básicos



Fuente: Banco Mundial, base de datos de los indicadores de Desarrollo Mundial, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Últimos datos publicados. Incluye la exportación de alimentos, combustibles y menas y metales.

Ingresos por turismo internacional, porcentaje del PIB

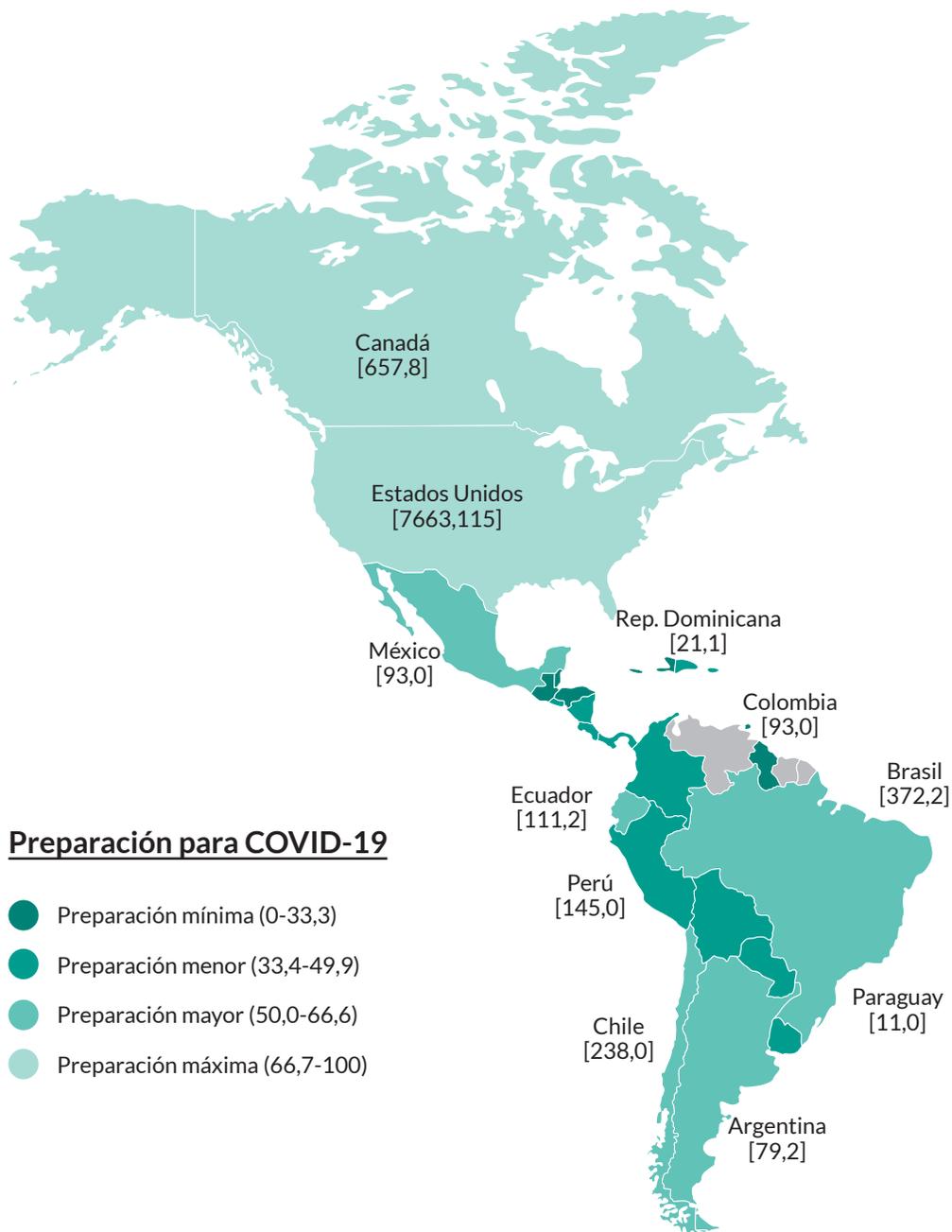


Fuente: Banco Mundial, base de datos de los indicadores de Desarrollo Mundial, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Últimos datos publicados.

Gráfico 2

Canadá, Estados Unidos y los países latinoamericanos varían en el grado de preparación para la pandemia COVID-19



Fuente: Worldometers.info, Global Health Security Index; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las cifras entre corchetes representan la cantidad de casos confirmados y la cantidad de muertes al 18 de marzo de 2020.

cierres de fronteras, de escuelas y otras medidas de confinamiento. Aunque hay que precisar, que la baja incidencia de la COVID-19 en Uruguay y el estricto protocolo sanitario aprobado llevaron al país a convertirse en el primero de la región en retomar las clases presenciales, después de más de tres meses en los que las plataformas virtuales fueron su principal aliado. Tras un proceso gradual, las clases presenciales se iniciaron el 22 de abril en las escuelas rurales, y le siguieron los centros públicos y privados de educación primaria, secundaria y técnica. Sobre el grado de preparación de los países para afrontar la pandemia de la COVID-19, puede apreciarse en el gráfico 2.

Entre los sectores que generan más preocupación se encuentra el de la automoción, afectado por un entorno externo que ha provocado la ruptura de las cadenas de suministro (principalmente provenientes de China). Aunque será el sector servicios probablemente el que más se resienta, haciéndolo particularmente el turismo, la hostelería y el transporte; por cierto, sectores que son intensivos en mano de obra, y que tendrán un fuerte impacto sobre el empleo.

Y no hay que olvidar otro factor de alta importancia, como las remesas. Según el Banco Mundial, estas disminuirán un 19,3% en 2020, alcanzando 77.000 millones de dólares (a nivel mundial sufrirán una contracción histórica del 20% hasta los 572.000 millones

de dólares), con lo cual superarán la contracción del 12,3% que se observó en la crisis de 2008. En esta ocasión, se verán más afectados los envíos desde Estados Unidos, de donde proviene el 80%, y la Unión Europea, particularmente España e Italia. El desempleo de los trabajadores inmigrantes lo explica.

Algunos bancos centrales han incrementado el tamaño de sus operaciones de suministro de liquidez, permitiendo la participación de intermediarios financieros no bancarios y el uso de títulos del sector privado de alta calificación.

Indudablemente, otro de los factores más preocupantes son las sucesivas caídas de los precios de los productos básicos y materias primas, que han impactado en los precios de la soja, el café, el cobre, los minerales y el petróleo. Se debe retroceder hasta enero de 1976 para encontrar precios nominales similares a los actuales, y esto indica que los países van a tener que enfrentarse a fuertes restricciones financieras por la falta de liquidez.

Al respecto, los bancos centrales han reducido las tasas de política monetaria y han tomado medidas para apoyar la liquidez y contrarrestar excesos de volatilidad en los mercados financieros domésticos. Algunos bancos centrales han incrementado el tamaño de sus operaciones de suministro de liquidez, permitiendo la participación de intermediarios financieros no bancarios y el uso de títulos del sector privado de alta calificación. Varios bancos centrales (Brasil, Chile, México y Perú) han intervenido en los mercados cambiarios y otros mercados financieros para contrarrestar excesos de volatilidad.

Además, los reguladores han adoptado una serie de medidas para facilitar el suministro continuo de crédito. Han flexibilizado las regulaciones, por ejemplo, con reducciones de los encajes legales, de provisiones para la cartera vencida y permitiendo el uso de reservas de capital anticíclicas de forma temporal para facilitar el refinanciamiento y/o la restructuración de préstamos existentes. Los bancos públicos en Brasil y Colombia han concedido créditos a pequeñas y medianas empresas y a sectores particularmente afectados por los confinamientos, en tanto que Brasil, Chile, Perú y otros países han brindado

garantías para ayudar a las empresas afectadas a mantener y conseguir acceso al crédito.

Cómo no, otro importante factor de preocupación son los costes financieros tras el fuerte endeudamiento acometido durante los últimos años, aunque la FED recortó las tasas de interés hasta dejarlas en un rango objetivo de 0% a 0,25%, en un intento de estabilizar la economía mundial, pero que no ha impedido evitar la aversión al riesgo de los inversores y, en consecuencia, la devaluación de las monedas y la pronunciada caída de los mercados de valores latinoamericanos.

Además, se suma otro factor que añade presión a la región. Se trata del desconocido bajo crecimiento de China (1,2%), su segundo socio comercial, que entre 2005-2018 ha concedido préstamos que superan los 141.000 millones de dólares³, casi tanto como lo ha hecho en África. China comercialmente supone casi el 17% del PIB mundial y el gran peso de su consumo interno y sus exportaciones en relación con el comercio mundial indica que puede restarle a la economía mundial entre el 0,5 y 1% del PIB.

Por tanto, debido a la dinámica tan diferente de esta crisis, es muy difícil

3. La banca de desarrollo china durante este periodo otorgó préstamos por 141.180 millones de dólares. Lo hicieron el Banco de Exportación e Importación de China (Exim Bank) y el Banco de Desarrollo de China (CDB). El financiamiento comenzó en 2005 cuando el Exim Bank le prestó 30 millones de dólares a Jamaica para la construcción de un estadio. El año con más préstamos fue 2010 con 35.600 millones de dólares donde destaca, entre otros, la reparación y restauración del sistema de trenes en Argentina por 10.000 millones de dólares a 19 años.

hacer proyecciones definitivas, por eso el análisis debe tomarse como una foto variable. Ciertamente, los países sufrirán fuertes caídas en el PIB, pero la mayoría de las previsiones de los organismos internacionales prevén una recuperación hacia final de 2020, seguida de un fortalecimiento generalizado en 2021. El sector exportador será fundamental, y la pronta mejora de China y su sector industrial, junto con los de consumo y servicios, serán determinantes para un rápido aumento de las exportaciones, siendo los más favorecidos los países sudamericanos.

Tampoco es descartable que existan contratiempos, siendo posible que algunos países sufran nuevas caídas, por lo que será necesario estar muy atentos. Por ejemplo, los países exportadores de petróleo, como México, Ecuador, Brasil y Venezuela, serían los más afectados por los efectos de mayores caídas de los precios, y de sus menores exportaciones.

Sin embargo, un factor externo que ayuda a la región es el apoyo fiscal y monetario sin precedentes que se produce en las economías avanzadas. No obstante, persiste la incertidumbre acerca de la intensidad de la recuperación y su solvencia. Por lo cual, América Latina debe sí o sí,

acometer una efectiva transformación estructural de la economía, donde cada país debe introducir las reformas necesarias relevantes para la transformación del tejido productivo, que recuérdese, es lo más importante para la economía de un país.

De todas maneras, las consecuencias económicas más próximas dependen de factores que interactúan de formas difíciles de predecir, como es el recorrido y el alcance de la pandemia, la intensidad y la eficacia de los esfuerzos de contención, las repercusiones del ajuste en las condiciones de los mercados, la llegada de nuevas inversiones extranjeras, los cambios en los patrones de gasto y del comportamiento de los consumidores en general.

Definitivamente, la prioridad para los gobiernos, empresas, e instituciones se centran en evitar, y combatir con todos sus medios, la crisis económica y humanitaria que trae consigo tan mortífera pandemia. Por ello, resulta necesario establecer la máxima integración y coordinación de las políticas regionales para “vencerla”. ¿Cómo? Poniendo en marcha lo que hemos denominado *Consenso Latinoamericano 2020 Una nueva visión para la era PostCOVID-19*, que exponemos a continuación⁴.

4. Puede consultarse el Documento de Trabajo de Ramón Casilda, José Antonio Ocampo (julio, 2020): El Consenso Latinoamericano 2020: Una nueva visión para la era PostCOVID-19. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Consenso%20Latinoamericano%202020.pdf>

Consenso latinoamericano 2020. Una nueva visión para la era postCOVID-19

La naturaleza de los problemas económicos que afectan a la sociedad requiere de políticas que puedan y deban considerarse más eficaces para hacerles frente.

El Consenso Latinoamericano 2020 Una nueva visión para la era PostCOVID-19 se presenta como un programa de referencia para hacer frente a las debilidades estructurales de la economía latinoamericana, que se han acentuado con la crisis de la COVID-19: baja productividad, alta informalidad, insuficientes niveles de capacitación laboral, tamaño reducido de sus empresas, acusada dependencia exportadora de productos primarios y profundos desequilibrios sociales, que la sitúan como una de las regiones más desiguales del mundo.

El Consenso Latinoamericano 2020 tiene como meta una nueva capacidad productiva y elevar la calidad del capital y del trabajo, para generar más riqueza y evitar el ensanchamiento de la pobreza y la desigualdad. Generar mejores condiciones sociales para la población es un imperativo ético, pero también evitaría una mayor desintegración social y política.

El Consenso Latinoamericano 2020 establece políticas macroeconómicas que generen equilibrios sostenibles,

mediante una mejor ocupación, productividad y competitividad, para alcanzar un desarrollo económico sostenible, competitivo y socialmente más equitativo. Las relaciones entre educación, ocupación, productividad y competitividad son las bases fundamentales para afianzar un desarrollo capaz de conseguir mayor equidad y combatir con éxito la pobreza y la desigualdad.

El Consenso Latinoamericano 2020 parte de la idea de que los puntos enunciados no son de ninguna manera ni definitivos ni cerrados, sino abiertos para completarlos y así poder definir cómo y de qué manera impulsar, dinamizar y potenciar una economía más competitiva y dinámica y una sociedad más justa, en el marco de procesos democráticos más profundos y de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre su futuro.

El Consenso Latinoamericano 2020 debe obtener el respaldo de los agentes económicos y sociales al menos para los siguientes puntos:

- 1. Adoptar políticas macroeconómicas contracíclicas y garantizar en el largo plazo la armonía entre el necesario equilibrio fiscal y el crecimiento del PIB y el empleo, con base en reglas claras y en sistemas tributarios eficientes y progresivos.**
- 2. Ampliar el sistema de protección social para dar adecuada cobertura contra riesgos individuales y sistémicos.**

- 3.** Elevar la cobertura y la calidad de la educación en todos los niveles.
- 4.** Ampliar la cobertura y mejorar la infraestructura de la salud.
- 5.** Incentivar el empleo formal y la formación ocupacional en un nuevo marco de relaciones laborales.
- 6.** Luchar contra las desigualdades de género y las que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- 7.** Fomentar el desarrollo de la agricultura nacional y la agroindustria.
- 8.** Promover una amplia diversificación productiva y exportadora con creciente contenido tecnológico.
- 9.** Ampliar las inversiones en I+D mediante la colaboración pública-privada.
- 10.** Conseguir mayores y mejores infraestructuras, incluyendo las científicas y tecnológicas.
- 11.** Facilitar la creación de empresas innovadoras y potenciar el emprendimiento en todas sus facetas y ámbitos.
- 12.** Apoyar en forma integral a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- 13.** Fomentar el desarrollo y la inclusión financiera, con base en una regulación que la estimule.
- 14.** Mejorar la inserción internacional de las economías y las empresas.
- 15.** Promover una integración regional más profunda y despolitizada.

16. Participar activamente de los acuerdos internacionales y fortalecer las políticas nacionales sobre cambio climático y protección de la biodiversidad.

17. Ofrecer servicios públicos eficientes, con especial énfasis en la infraestructura digital, garantizando el acceso equitativo a la interconectividad.

18. Robustecer el marco legal e institucional y fortalecer la capacidad técnica de las instituciones públicas.

Hasta el momento, los caminos económicos de los países latinoamericanos han sido diferentes. Ahora es el momento de construir un frente común, para generar un nuevo “hacer” que le permita a la región un porvenir económicamente más próspero que alcance a todos los ciudadanos.

Para cumplir esta agenda, América Latina debe asumir un compromiso firme de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La región tiene, además, que explotar con determinación las oportunidades que ofrece la Cuarta Revolución Industrial, caracterizada por un poderoso y visible conjunto de tecnologías, productos e industrias portadoras de una constelación de innovaciones técnicas, nuevas fuentes de energía, materiales, procesos e infraestructuras.

América Latina está a tiempo de una corrección que desemboque en una “nueva visión”. Sin embargo, la

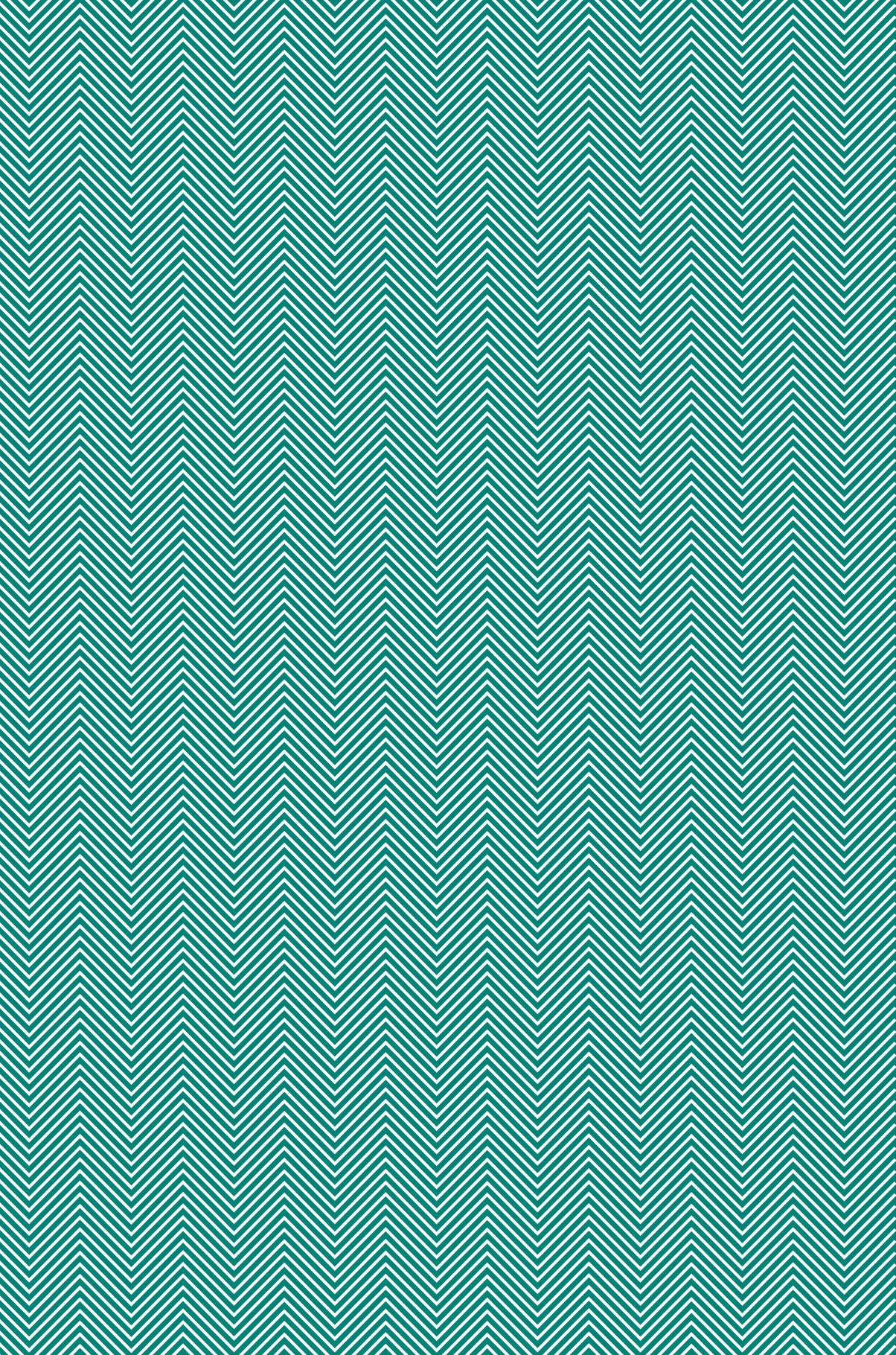
visión sin la acción es inservible y la acción sin la visión carece de rumbo y objetivos. La visión es fundamental para guiar y motivar la acción. Más que eso: la visión, cuándo es ampliamente compartida, permite realizarla.

América Latina está a tiempo de una corrección que desemboque en una “nueva visión”. Sin embargo, la visión sin la acción es inservible y la acción sin la visión carece de rumbo y objetivos.

Esta nueva visión se enmarca en nuestra convicción de que la vida en democracia tiene un inmenso valor. La heterogeneidad social y

la desigualdad económica hacen necesario un vasto esfuerzo para lograr la necesaria convergencia hacia un conjunto de valores compartidos por la mayoría de la población. Este es un proceso lento en el cual hay que persistir. Es necesario buscar la complementariedad entre la gestión política del proceso de cambio y el sentimiento de pertenencia a la sociedad como un todo. El avance educativo contribuirá a este proceso, al igual que al desarrollo económico.

Como hemos señalado, existe una profunda interconexión interdisciplinaria de las ciencias sociales para repensar en toda su amplitud la economía. Necesitamos una nueva visión para la nueva era que definitivamente ha inaugurado la COVID-19. *El Consenso Latinoamericano 2020* contribuirá poderosamente a ello.



La complejidad de los problemas que plantea la pandemia del coronavirus obliga a maximizar el éxito de las intervenciones públicas y privadas. Es por tanto necesario un sistema político capaz de proponer soluciones concertadas entre los partidos políticos y entre estos y los sectores económicos que integran los empresarios, y por los sectores sociales representados por el mundo sindical y la sociedad civil. Estos acuerdos facilitarían el buen uso de los recursos y una base de cooperación colectiva que permitiría aliviar los ajustes en la economía y en la sociedad.

Sobre estos y otros puntos reflexionan los autores de este número de *Pensamiento Iberoamericano*, que confirman el hecho de que el virus ha precipitado los problemas de los cambios de época que se han ido insinuando en los últimos años.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



**Cooperación
Española**



CASAMÉRICA

AMEXCID

AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

