

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

*Wilmar Henry Ascárraga Sejas<sup>1</sup>*

Recepción: junio 2023

Aceptación: octubre 2023

### Resumen

El costo humano y económico del COVID-19 ha sido trágico, con más de 958,463 fallecidos y una contracción económica prevista del 9.4% del PIB para este año 2020 en América Latina y el Caribe, lo que la convierte en la peor recesión en los últimos 120 años. Esto plantea un enorme desafío que enfrentan los países, ya que aplanar la curva de contagio inevitablemente profundiza la recesión económica. Bolivia es el país más vulnerable ante el impacto de la epidemia de coronavirus entre los 31 países emergentes. Además, la propagación del virus puede causar una disminución en la demanda y, finalmente, conducir a trampas de estancamiento. En este contexto, se plantean las siguientes preguntas: ¿En qué medida implica aplanar la curva de contagios profundizar la recesión económica? ¿Son adecuadas las políticas económicas keynesianas para la protección y reactivación ante el COVID-19? ¿Qué política económica evitaría una trampa de estancamiento? ¿Cuál es el margen de la política fiscal y monetaria no convencional?

**JEL:** I18, E5, E62.

**Palabras Clave:** COVID-19, Políticas Económicas, Políticas de Contención, Política Fiscal, Bolivia.



Licencia: Cc By-Nc-Sa 4.0

Tipo De Licencia: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Referencia: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

<sup>1</sup> Universidad Mayor de San Simón. Instituto de Estudios Sociales y Económicos  <https://orcid.org/0009-0004-5323-2208>

# Latin America and The Caribbean: Economic Policies for the Protection and Economic and Social Reactivation Against COVID-19 in 2020

## Abstract

The human and economic toll of COVID-19 has been tragic, with over 958,463 deaths and a projected economic contraction of 9.4% of the GDP for the year 2020 in Latin America and the Caribbean. This represents the worst recession in the last 120 years, posing a significant challenge for countries. Flattening the contagion curve inevitably exacerbates the economic recession. Among the 31 emerging countries, Bolivia stands out as the most vulnerable to the impact of the coronavirus epidemic. Moreover, the virus's spread can result in a decrease in demand and, ultimately, lead to stagnation traps. In this context, the following questions arise: To what extent does flattening the contagion curve imply a deepening of the economic recession? Are Keynesian economic policies suitable for protection and reactivation against COVID-19? What economic policies could prevent a stagnation trap? What is the scope for unconventional fiscal and monetary policies?

**JEL:** I18, E5, E62.

**Keywords:** COVID-19, Economic Policy, Containment Policies, Fiscal Policy, Bolivia.

## **Introducción**

El COVID-19 ha generado el mayor colapso económico y social en los últimos 120 años (CEPAL, 2020a). Es una crisis sui generis. En primer lugar, debido a la magnitud de la emergencia sanitaria y al impacto generalizado que ha provocado. En segundo lugar, por la incertidumbre asociada a la duración de la emergencia sanitaria y a los efectos de un shock masivo de oferta y demanda que ha "contagiado" a todo el sistema económico mundial, cada vez más globalizado, lo que ha llevado a una recesión económica mundial en todas las latitudes, de manera simultánea y sin precedentes. En tercer lugar, destaca el papel de la política económica, que busca, por un lado, aplanar la curva de contagio y, por otro, reactivar cuanto antes la demanda agregada y minimizar los efectos de la recesión mundial. Nunca antes se había enfrentado a desafíos de tal envergadura, que han profundizado sus problemas estructurales, y en varios ámbitos: social, económico, sanitario, ambiental, etc. Esta disociación ha restado riqueza conceptual al análisis económico y ha mermado la capacidad predictiva de la mayoría de las teorías económicas. En tal contexto, surge la necesidad de reconciliar ambas esferas, partiendo de la premisa de que tal separación existe únicamente en el nivel del pensamiento económico y no así en los procesos cotidianos que dan vida a las relaciones económicas.

La batalla contra el COVID-19 tiene a la economía global enfrentando la peor recesión de los últimos 120 años. Lamentablemente, el contagio del coronavirus ha aumentado aceleradamente. Todavía en la fase ascendente y con cuarentenas poco exitosas, se observa una secuela de fallecidos y pérdida de ingresos de las familias. El costo humano y económico del COVID-19 ha sido trágico, con más de 958,463 fallecidos en el mundo y una contracción económica prevista del 9.4% para este 2020, lo que representa la peor recesión regional nunca antes vista. Esto se relaciona con un enorme desafío que enfrentan los países, ya que aplanar la curva de contagio inevitablemente profundiza la curva de recesión económica.

En la actualidad, los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a una difícil disyuntiva entre detener la pandemia o detener la actividad económica. La secuencia de las acciones a tomar, así como su rapidez y severidad, son fundamentales para evitar que las economías caigan en una profunda recesión económica y sufran una gran pérdida de vidas. Cuanto antes se impongan medidas severas para frenar la expansión del virus y más

drásticas sean, mayor será el impacto económico a corto plazo y más rápida puede ser la contención de la pandemia.

Las medidas de contención de los contagios, como las restricciones a la movilidad o las cuarentenas, tendrán que imponerse nuevamente, más temprano que tarde, y con mayor severidad y celeridad. Al final, de todas maneras, se verán obligados a tomar estas medidas, pero existe una diferencia significativa en que, si se toman de inmediato, podrán contener la pandemia probablemente a un menor costo económico y social. Hacerlo ahora implica que todavía habrá recursos, infraestructuras y capacidades antes de que el sistema de salud colapse y todo se vuelva insostenible. Es cierto que el costo económico puede ser enorme, pero frente a una pandemia imparable en todo el mundo, especialmente en países con recursos limitados y una infraestructura hospitalaria deficiente, es la única opción viable y cuanto antes se haga, mejor. En este artículo, se abordarán los impactos, estrategias y políticas económicas que se están implementando para combatir el COVID-19 en el mundo y en Bolivia.

Resulta sumamente difícil diseñar políticas económicas frente al COVID-19 cuando aún persisten altos niveles de incertidumbre y la crisis sanitaria sigue en desarrollo o entra en su fase más crítica en países como Brasil, Colombia, México, Perú, Argentina y Chile, entre otros de la región de América Latina y el Caribe. Además, desde una perspectiva microeconómica, es quizás aún más complicado proponer respuestas de política orientadas a abordar la crisis sanitaria, económica y la interrupción de las cadenas de suministro en una región tan diversa que está experimentando de manera sincronizada los contagios y las muertes, pero de manera asimétrica los efectos económicos y sociales de la pandemia. Estos efectos dependerán de la capacidad del sistema de salud, la solidez fiscal y el grado de dependencia de cada economía de las actividades económicas más afectadas por la pandemia, como el turismo, el petróleo y la minería.

El mundo, al haber sido infectado por el COVID-19, ha implementado medidas de distanciamiento social y confinamiento orientadas a "aplanar la curva" y frenar la pandemia. Como sostiene Gourinchas (2020), junto a estas medidas, es necesario implementar otras que contengan la recesión económica, ya que aplanar la curva implica inevitablemente una recesión económica. En ambos casos, hacerlo a tiempo es fundamental.

En este contexto, las preguntas fundamentales son las siguientes: ¿En qué medida aplanar la curva de contagios implica profundizar la recesión económica? ¿Son adecuadas las políticas económicas keynesianas para la protección y reactivación frente al COVID-19?

# **América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020**

¿Qué política económica evitaría una trampa de estancamiento? ¿Cuál es el espacio de la política fiscal y monetaria no convencional?

El artículo está estructurado bajo la hipótesis de que el mundo necesita actuar en ambos frentes: eliminar el virus y mitigar los impactos negativos en la vida de las personas al mismo tiempo. Los avances que se logren en estas áreas definirán la rapidez y la robustez de la recuperación económica. Por esta razón, en el artículo se analizan los desafíos, posibilidades y limitaciones de las políticas económicas para la protección y reactivación económica y social frente al COVID-19 en América Latina y el Caribe durante el 2020. La investigación se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se analiza por qué América Latina se ha convertido en el epicentro del COVID-19. En la segunda sección se estudian los impactos del COVID-19 en América Latina. En la tercera sección se analizan las estrategias para superar la pandemia COVID-19 en el mundo. En la cuarta sección se realiza una revisión de la literatura relacionada con la pandemia COVID-19 y las políticas económicas para combatirla. En la quinta sección se analizan los desafíos, posibilidades y limitaciones de las políticas económicas para la protección y reactivación económica y social frente al COVID-19 en América Latina y el Caribe. Finalmente, en la séptima sección se presentan las principales conclusiones, recomendaciones e implicancias de políticas que se desprenden del análisis previo.

## **2. América Latina como Epicentro de la Pandemia: las Causas de la Propagación Exponencial del COVID-19**

Un mercado en Wuhan (China) se convirtió en el epicentro del COVID-19 a fines de 2019. Entre enero y julio, los principales brotes de la enfermedad ocurrieron de manera sucesiva en países de Asia, Europa y América. El 12 de mayo de 2020, América Latina superó a Europa en número de casos, al registrar 1,74 millones de contagios frente a los 1,73 millones reportados en el viejo continente.

Entre los cinco factores que han convertido a América Latina en el epicentro de la pandemia en el mundo en poco más de cuatro meses, a pesar de tener ventajas como la distancia con el foco original y el tiempo para gestionar de mejor manera, ya que la enfermedad llegó a la región dos meses después, y una experiencia de 130 años en el manejo de enfermedades contagiosas, se pueden mencionar: a) Cuarentenas mal sincronizadas, b)

contagios importados, c) deficiencias en los sistemas de salud, d) mensajes poco claros, y e) alta informalidad en la economía.

En primer lugar, las cuarentenas mal sincronizadas por cuanto para que sean plenamente eficaces deben usarse en el momento adecuado puesto si se espera hasta tener muchos casos circulando en las calles, costará mucho más trabajo contener la propagación cuando ya está disperso. Pero en muchos países como Brasil y México, que ocupan el segundo y el octavo lugar en el ranking mundial de COVID-19, respectivamente, las medidas de aislamiento fueron tardías.

En segundo lugar, contagios importados, la fuerza con la que irrumpió el coronavirus en Europa -principalmente en Italia y España- generó un fuerte temor entre muchos latinoamericanos que residían en el Viejo continente, quienes optaron por regresar masivamente a sus países de origen y, en algunos casos, trajeron el virus con ellos. Ecuador es el caso más fehaciente al respecto. Los pacientes cero en Bolivia y Ecuador fueron conciudadanos que regresaron a sus países.

En tercer lugar, fallas en el sistema de salud, aunque muchos gobiernos latinoamericanos utilizaron los confinamientos para ganar tiempo y tratar de poner a punto sus sistemas de salud -en muchos casos pobremente dotados- se trataba de un objetivo cuesta arriba sobre todo cuando hay rezago de varios años que no se puede superar en unos meses, en términos de infraestructura hospitalaria y recursos humanos capacitados. Los países de la región gastan en promedio 2,2% del PIB en salud frente al 6% recomendado por la OPS, el gasto en salud en Alemania, la primera economía de Europa, es de 5.986 dólares per cápita al año, Brasil, el país con mayor gasto en la región, es de 1.282 dólares per cápita al año. Haití, el país más pobre de la región, 37 dólares per cápita al año. De acuerdo con la OPS, el 30% de los latinoamericanos no tienen acceso a la salud, el 21% no tienen un centro de salud cercano.

En cuarto lugar, un mensaje poco claro resulta problemático. Mantener a la población bien informada con mensajes claros y coherentes es, según los expertos, un elemento fundamental para que la lucha contra la pandemia funcione. Esto implica el uso correcto de las mascarillas y el cumplimiento de las instrucciones de distanciamiento social, medidas que en muchos países no se siguieron adecuadamente.

En quinto lugar, el estado precario de la economía de los países latinoamericanos es un elemento central para explicar por qué las medidas de confinamiento no han tenido los mismos resultados que en Europa. El alto grado de informalidad laboral ha agravado los efectos de la pandemia en los sectores más vulnerables de la población. En los últimos

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

años, se ha registrado un deterioro del PIB per cápita, así como un aumento en la informalidad laboral, que ahora afecta al 56% de los trabajadores. Algunas proyecciones estiman que, debido a la crisis generada por el coronavirus, en la región se podrían perder entre 5.4 y 18 millones de empleos, lo que elevaría el porcentaje de trabajo informal al 62% del total de empleos. Según el FMI (2018), Bolivia es el país con el mayor nivel de informalidad laboral en el mundo, alcanzando un 62.3%.

En el top ten del ranking global de COVID-19 con el mayor número de contagios se encuentran cinco países de América Latina: Brasil (segundo lugar), Perú (quinto lugar), Colombia (séptimo lugar), México (octavo lugar) y Chile (décimo lugar). Veamos brevemente las razones de la expansión del virus y por qué las cuarentenas no han reducido la propagación del COVID-19 en estos países. Entre los cuatro errores que convirtieron a Brasil en el epicentro de la pandemia, cabe mencionar: a) Bolsonaro minimizó la crisis, b) cuarentena irregular, c) sensación de falsa seguridad, d) tres ministros en poco más de 30 días. En el caso de Perú, las cuatro razones que explican por qué la cuarentena no impidió el aumento de los casos son las siguientes: i) alto número de pruebas, a mayor cantidad de pruebas, más casos diagnosticados, lo que permite aislar y dar seguimiento a los casos sospechosos y, de esta manera, frenar la propagación del virus, ii) cuarentena irregular, si bien Perú implementó la cuarentena pronto y de manera estricta, esta fue irregular y el mensaje de "quédate en casa" no se cumplió debido a que el 71% de la población económicamente activa en Perú trabaja en la economía informal y solo el 29% de los hogares pobres tiene refrigeradores, lo que los obliga a salir a trabajar y abastecerse de alimentos en los mercados, iii) aglomeraciones, los mercados se convirtieron en focos de contagio; por ejemplo, en el mercado de frutas de La Victoria en Lima, el 86% de sus vendedores se contagió. Los mercados, los bancos y el transporte público se convirtieron en puntos críticos de contagio. Paralelamente a la cuarentena, Perú puso en marcha uno de los programas económicos más grandes de la región, destinando el 10% del PIB para ayudar a las personas que habían perdido su trabajo y a las empresas. Una de las medidas incluía el pago de 223 dólares a los hogares más vulnerables, pero tuvieron que cobrarlos en persona debido a que solo el 38% de los peruanos tiene cuentas bancarias, lo que provocó largas filas que se convirtieron en aglomeraciones y fuentes de contagio del virus. La cuarta razón es el hacinamiento, incluso sin salir de casa, el contagio puede ser inevitable porque en muchos hogares pobres, el distanciamiento social no es posible. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2019, el 11.8% vive en hacinamiento, lo que ha resultado en que Perú no haya

podido aplanar la curva de contagios. Sin embargo, es importante reconocer que, de no haberse implementado las políticas de confinamiento, el saldo hubiera sido de mayor magnitud.

### 3. Impactos del COVID-19 en América Latina y El Caribe

El COVID-19 afecta a la región a través de cinco canales externos de transmisión:

i) La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos. ii). La caída de los precios de las materias primas, principalmente los precios del petróleo, lo que aumenta los déficits gemelos. iii). La interrupción de las cadenas globales de valor. iv) La menor demanda de servicios turísticos. v) La intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales.

De acuerdo con la CEPAL (2020b), sumado a la recesión en la que se encontraba la región, el COVID-19 provocará la peor crisis en más de un siglo y de la historia: una caída del 9.1% en el PIB, con un 37.3% de las personas en situación de pobreza (231 millones), una reducción del 23.9% en el comercio exterior (el peor desempeño en 80 años), lo que provocará la pérdida de capacidades productivas y la reprimarización de la canasta exportadora, 98 millones en situación de pobreza extrema y una tasa de desempleo del 13.5%, con 44 millones de personas desocupadas. Esto conlleva riesgos de segmentación, precarización y polarización en los mercados laborales, una caída del PIB per cápita al nivel de 2010, un promedio de informalidad del 54%, y el cierre de 2.7 millones de empresas formales. Se prevé que la fuerte caída de la actividad económica para controlar la curva de contagios elevará la tasa de desempleo del 8.1% en 2019 al 13.5% en 2020. Se estima que la tasa de pobreza aumentará 7 puntos porcentuales en 2020, hasta alcanzar el 37.2%, mientras que la de extrema pobreza aumentará 4.5 puntos porcentuales, del 11.0% al 15.5%, lo que representa un incremento de 28 millones de personas. El índice de Gini podría aumentar con la pandemia entre el 1.1% y el 7.8%. Las últimas predicciones del FMI son aún más desalentadoras, ya que señalan una caída del PIB regional del 9.4%, con caídas de -11% en México, -9.1% en Brasil, -7.5% en Chile, -7.8% en Colombia y -13.9% en Perú.

La principal implicación del análisis es que, si no se aplanan la curva de contagio de la pandemia, no será posible reactivar la economía de los países. La reapertura económica requiere políticas nacionales que integren políticas de salud, políticas económicas y políticas sociales, con un aumento del gasto fiscal para controlar la pandemia y favorecer la reactivación y la reconstrucción. Esto debe llevarse a cabo de manera eficaz, eficiente y

equitativa, de modo que el gasto público destinado a la salud alcance al menos el 6% del PIB.

#### **4. Estrategias para superar la pandemia COVID-19 en el mundo**

En la literatura se proponen tres estrategias, no excluyentes ni inmediatas, para superar la pandemia: 1) encontrar una vacuna, 2) desarrollar inmunidad colectiva de manera natural, 3) cambiar permanentemente como sociedad para convivir con el virus.

La estrategia actual de aislamiento que tantos países han puesto en marcha no es sostenible a largo plazo, ya que el daño social y económico podría ser catastrófico. Sin embargo, si se levantan las medidas de distanciamiento social antes de tiempo, podrían dispararse los casos. En verdad, se estima que los efectos finales serán catastróficos, aunque no se sabe con certeza cuánto podría durar o detenerse esta pandemia. Mientras tanto, lo único que parece sensato en este panorama desalentador es la puesta en marcha de las políticas de contención del COVID-19, consistentes en cuarentenas, distanciamiento social, uso correcto de mascarillas, etc. Esto cobra aún más importancia en economías como las latinoamericanas, que arrastran problemas estructurales como la estructura productiva-exportadora primaria e informalidad, que podrían agravar y amplificar los impactos de la pandemia en el comercio internacional, el empleo, la pobreza y la desigualdad.

Mientras se desarrollan las vacunas, solo medidas como el distanciamiento social son clave para frenar la propagación del virus y amortiguar su impacto en los sistemas de salud. De esta manera, para los países que hayan alcanzado su pico de contagios, se evitará una segunda ola. Un estudio de la Universidad de Cambridge con un modelo matemático ha demostrado que una combinación de medidas de prevención como el uso de las mascarillas, el distanciamiento, el lavado constante de manos y cuarentenas, si fueran necesarias, reduciría drásticamente la propagación del virus, permitiendo aplanar las futuras olas de la pandemia y facilitando cuarentenas menos estrictas.

Dada la incertidumbre con respecto al origen, la evolución y las medidas para hacer frente al COVID-19, la gran cuestión es qué pasará cuando las cuarentenas o medidas de distanciamiento social se empiecen a levantar. Como sostiene Mark Woolhouse, profesor de epidemiología de enfermedades infecciosas en la Universidad de Edimburgo, "Tenemos un gran problema en cuanto a cuál debe ser la estrategia de salida y cómo vamos a salir de esto". Además, debido al tiempo requerido, las restricciones adoptadas y sus secuelas

sociales y económicas, que no tienen precedentes en tiempos de paz, afirma: "Esperar una vacuna no debe considerarse una estrategia. No lo es". El desafío científico y social es gigantesco; muchos países están evaluando cómo podría ser esa salida del gran confinamiento.

La segunda estrategia implica que un número suficiente de personas desarrolle inmunidad tras contraer la infección, deteniendo eficazmente su propagación sin colapsar el sistema sanitario. En el contexto actual, la inmunidad no se obtendría a través de una vacuna, sino al contraer la enfermedad: a medida que más personas se infecten, más personas se recuperarán y se volverán inmunes. Esto ayudaría a crear una resistencia y reduciría los brotes.

Uno de los aspectos contemplados en la estrategia del distanciamiento social intermitente es que, "en el momento en que estemos acercándonos a la saturación de los hospitales, nos volvamos a confinar para evitar llegar a ese punto". Este escenario plantea problemas de factibilidad política, según reflexiona Fernando Rodríguez, catedrático de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). La continuación de estos ciclos de confinamiento seguirá dependiendo de los avances que se logren en tratamientos y vacunas.

La tercera estrategia consiste en cambiar el comportamiento de la sociedad para lograr tasas de contagio más bajas. Este enfoque implicaría que los individuos estén confinados durante ciertos períodos de tiempo y que puedan salir a realizar determinadas actividades en otros momentos, siempre con las adecuadas medidas de higiene sanitaria.

Las medidas de distanciamiento social han sido la piedra angular del esfuerzo global para combatir el COVID-19 (Gourinchas, 2020; Baldwin y Weder di Mauro, 2020) y la principal razón de la crisis económica que le siguió (Furman, 2020; Baldwin y Weder di Mauro, 2020). Las restricciones obligatorias desempeñaron un papel importante, especialmente en países como Francia e Italia, donde se impusieron bloqueos estrictos, pero la efectividad del distanciamiento social se basó en gran medida en la iniciativa individual y el cumplimiento voluntario (Maloney y Taskin, 2020).

La evidencia empírica sugiere que las medidas generalizadas de distanciamiento físico y de movilidad de la población tienen efectos positivos directos para frenar la propagación y reducir el factor ( $R_0$ ). El número reproductivo ( $R_0$ ) es una de las métricas más conocidas y utilizadas para seguir el ritmo del virus con crecimiento exponencial. Las medidas de supresión, como el distanciamiento social y el aislamiento, buscan reducir ese número. Si baja a 1, después de un tiempo, el brote entra en remisión y termina

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

eventualmente desapareciendo. Las simulaciones realizadas con modelos epidemiológicos indican que al reducir el  $R_0$  se puede disminuir significativamente el número de muertes y, de esta manera, "aplanar la curva" de la infección (Flaxman, Mishra y Gandy, 2020).

Ante la crisis originada por la pandemia, muchos países se han enfrentado al "falso" dilema de política pública entre el impulso y el cumplimiento de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, y la interrupción de la actividad productiva en sectores no esenciales (Baldwin y Weder di Mauro, 2020; ONU, 2020). A nivel mundial y a medida que la transmisión de la COVID-19 ha avanzado, el principal objetivo de los sistemas sanitarios del mundo, así como de América Latina y el Caribe, ha sido la adopción de un modelo de vigilancia epidemiológica que permita "aplanar la curva" de contagio, que tiene forma de campana, y aplanar la curva de la recesión, que tiene forma de "U" (Gourinchas, 2020; Hausmann, 2020).

Las medidas de distanciamiento social y aislamiento son efectivas y necesarias para contener el ritmo de transmisión y propagación del virus, y de esta manera, sirven para mitigar el impacto sobre los sistemas sanitarios. Sin embargo, estas medidas generan secuelas negativas que deben abordarse con políticas macroeconómicas anticíclicas y un restablecimiento gradual de las actividades productivas, en función de la puesta en marcha de las estrategias explicadas.

Del análisis realizado, se sabe que las políticas de distanciamiento son eficaces; sin embargo, en ningún país se ha determinado cuántas semanas de confinamiento son necesarias para que prácticamente no haya contagios. Eso se va aprendiendo en cada lugar, ya que depende de un conjunto de factores específicos de cada realidad social y económica. Algunos países intentaron aplicar una contención estricta, como Perú, con cuarentenas rígidas; otros adoptaron estrategias mixtas con menos restricciones, como Corea y Japón; y otros promovieron la inmunidad comunitaria, como Suecia (Keller, 2020).

## 5. Breve Revisión de la Literatura con Relación a la Pandemia COVID-19 y las Políticas Económicas para Combatirla

### 5.1 Cómo Aplanar la Curva de la Pandemia y de la Recesión Económica

Dado el ritmo con el que el COVID-19 se ha expandido en el mundo, la prioridad absoluta es evitar la saturación de la capacidad de los sistemas sanitarios. Se debe destinar todo el gasto público necesario para aumentar la capacidad del sistema sanitario, así como implementar el confinamiento y todas las medidas de distanciamiento social necesarias para aplanar la curva de contagios. Sin embargo, es importante reconocer que, a corto plazo, aplanar la curva de contagios implica profundizar la recesión económica.

En todo el mundo, las medidas de distanciamiento social y el confinamiento se han implementado con el objetivo de "aplanar la curva" y frenar la pandemia de COVID-19. Como sostiene Gourinchas (2020), junto con estas medidas, es necesario implementar otras que ayuden a contener la recesión económica, ya que aplanar la curva de contagios conlleva inevitablemente a una recesión económica. En ambos casos, tomar medidas a tiempo es fundamental debido a que la pandemia se ha clasificado como un "riesgo de disrupción" debido a su baja frecuencia y alto impacto, su escala impredecible y la propagación simultánea de la disrupción en la oferta, la demanda y la infraestructura logística. Esto provocará una contracción económica del 9,4% para el año 2020, siendo la peor recesión regional jamás vista.

De acuerdo con Gourinchas (2020), aunque no se puede evitar la recesión, se pueden tomar medidas para cortocircuitar los canales de transmisión del contagio económico, que incluyen: i) Mantener a los trabajadores contratados, aunque no estén trabajando, a través de transferencias temporales para que puedan seguir realizando pagos de suministros, alquileres, hipotecas, etc.; ii) Evitar el cierre de empresas mediante medidas de refinanciación de créditos, vacaciones fiscales y de seguridad social, moratorias en los pagos a acreedores y proveedores, o proporcionar asistencia financiera directa; y iii) Proporcionar al sistema financiero la liquidez necesaria.

## 5.2 “Shock” de Oferta Versus “Shock” de Demanda

El impacto económico inicial del COVID-19 presenta características de un shock de oferta, es decir, un problema relacionado con la producción. El cierre en China, que es la mayor fábrica del mundo y el punto de inicio de la mayoría de las cadenas globales de producción, ha provocado la paralización de los suministros y su transporte. Además, las medidas de distanciamiento social han impedido que muchos trabajadores acudan a sus empleos, lo que ha llevado a una interrupción en la producción y la prestación de servicios. Si esta situación fuera simplemente un período de inactividad temporal, como si todos nos fuéramos de repente de vacaciones, la capacidad productiva seguiría intacta al regresar. Sin embargo, existe el riesgo de que este shock de oferta, aunque severo, pueda traducirse en un severo shock de demanda y plantear una amenaza para la estabilidad financiera en ausencia de intervención pública. Esta situación podría desencadenar una crisis sistémica sin precedentes debido al riesgo disruptivo de la pandemia.

El riesgo de un colapso económico es una posibilidad real si no se produce una intervención estatal. Si las empresas no pueden generar ingresos, enfrentarán problemas de liquidez para pagar a sus empleados, proveedores y acreedores. Los trabajadores que pierdan sus empleos y los trabajadores autónomos que no puedan facturar experimentarán una disminución de sus ingresos, lo que resultará en un menor consumo y dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras. Además, las empresas sufrirán pérdidas y reducirán sus inversiones, y algunas podrían verse obligadas a cerrar. Si los incumplimientos de pago aumentan, la solvencia de familias y empresas repercutirá en el sector financiero. Si las grandes empresas y los intermediarios financieros comienzan a vender activos para mantenerse a flote, el valor de esos activos financieros disminuirá y la solvencia de los bancos podría verse comprometida.

La pandemia del COVID-19 está llevando a la caída de la producción mundial y a una recesión económica global sin precedentes. Distinguir entre factores de oferta y demanda es difícil porque ambos conducen a caídas en la producción, por lo que no podemos diferenciarlos solo de los datos del PIB. La evidencia encuentra un papel importante para ambos tipos de perturbación, pero diferentes estudios llegan a conclusiones diferentes sobre cuál es más importante.

¿Por qué es importante conocer el origen de la recesión? Porque las políticas que funcionan bien en una recesión impulsada por la oferta no necesariamente funcionan si la

recesión es impulsada por una caída de la demanda. Las políticas que impulsan la oferta no serán efectivas si la recesión es el resultado de una demanda insuficiente. La investigación encuentra que la política monetaria (como el ajuste de las tasas de interés) y el gasto público (política fiscal) son más efectivos para hacer frente a las recesiones originadas por la demanda agregada. La política monetaria puede aumentar la producción en una recesión impulsada por la oferta, pero esto se produce a costa de una mayor inflación (Blanchard, 2006). El gasto público es más poderoso en las recesiones impulsadas por la escasez de demanda porque reduce la capacidad de la empresa excedente creada por la baja demanda (Ghassibe y Zanetti, 2020). En cambio, otros autores concluyen que la demanda puede de hecho reaccionar de forma exagerada al shock de oferta y conducir a una recesión de demanda deficiente (Guerrieri et al., 2020). En realidad, dado que tanto las medidas de confinamiento (oferta) como la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia reducen la demanda, se combinan choques de "oferta" y "demanda" en la explicación del origen de la recesión (Baldwin y Weder di Mauro, 2020; Brinca et al., 2020) y, por consiguiente, en las políticas económicas para combatirla.

Dos cuestiones fundamentales están relacionadas con relación al origen de las recesiones y sus implicancias políticas: i) ¿Son las políticas económicas keynesianas adecuadas para la protección y reactivación ante el COVID-19?, ii) ¿Qué política económica evitaría una trampa de estancamiento?

### **5.3 ¿Son las políticas económicas keynesianas adecuadas para la protección y reactivación ante el COVID-19?**

De acuerdo con Keynes, la crisis económica surge repentina y violentamente debido a una insuficiente demanda efectiva que se traduce en una caída abrupta en las expectativas de los rendimientos futuros de las inversiones. Cuando la confianza, tanto de los inversionistas como de los consumidores, es presa del pesimismo y la incertidumbre, la inversión, el empleo y el consumo se desploman. ¿Qué hacer? Keynes propone tres medidas complementarias entre sí para recuperar la confianza perdida. Dos tienen un enfoque fiscal y la tercera, uno monetario. La primera consiste en brindar poder de compra a quienes tienen menores ingresos, ya que gastan todo lo que ganan, preservando cierto nivel de demanda efectiva y de capacidad productiva activa. La segunda promueve un activismo fiscal en sectores que tienen un alto encadenamiento laboral y productivo.

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

Perdomo (2020) sostiene que el alcance de las medidas fiscales keynesianas está seriamente restringido por tres razones que se conjuran. En primer lugar, evitar que la capacidad productiva caiga significativamente requiere que las personas se encuentren físicamente para producir, vender y comprar. Esto va en contra de las medidas de distanciamiento social que reducen las tasas de contagio y de mortalidad asociadas a la pandemia.

En segundo lugar, los gobiernos requieren de un poderoso músculo presupuestal, uno que no se tenía antes del COVID-19 cuando ya se hablaba de un enfriamiento de la economía mundial, ni tampoco se tendrá en el corto y mediano plazo con la caída previsible de la recaudación tributaria, producto de la menor actividad económica interna y externa. Esta presión fiscal sobre los gobiernos podría aliviarse por unos meses mientras las empresas puedan seguir pagando sueldos e impuestos, de manera que el gobierno pueda ocuparse de quienes perdieron sus ingresos por el aislamiento social. Pero, como ya lo dejan saber los empresarios, pronto tendrán que decidir si pagan la nómina o los tributos.

En tercer lugar, un mayor endeudamiento público, al que ya se acude, se hará a un alto costo tanto por el deterioro generalizado en las calificaciones de riesgo como por la elevada tasa de cambio. Esto nos expone a un nuevo contagio, esta vez financiero entre las economías emergentes y en desarrollo, ya excesivamente endeudadas antes del COVID-19.

Podemos ahora referirnos a la medida monetaria de Keynes, que él mismo considera necesaria y también insuficiente: brindarle liquidez a la economía. Lo evidente será reducir las tasas de interés, de modo que se reduzca el costo de las empresas y hogares al acudir al crédito.

Perdomo (2020) concluye que Keynes no puede sacar a la economía de esta crisis económica mundial, aunque sus medidas sí ayudarán a recuperarse una vez que pase la pandemia. Hoy, las teorías de Keynes no son para una economía mundial que está en cuidados intensivos por COVID-19, sino para una que ya salió de la UCI y necesita recuperarse.

### 5.4 ¿Qué Política Económica Evitaría una Trampa de Estancamiento?

Fornaro y Wolf (2020) señalan varias razones por las cuales el shock de oferta es solo el inicio y ponen énfasis en la dimensión global del problema, la retroalimentación de círculo vicioso (doom loop) entre oferta y demanda, y la posibilidad de que emerja una

trampa de estancamiento, en la que las expectativas pesimistas se conviertan en una profecía auto-cumplida. Los multiplicadores económicos son también intertemporales: una menor inversión debido a una menor demanda en el día de hoy implica un deterioro de la productividad en el futuro, y esas malas expectativas de futuro amplifican el impacto económico en el presente. La política monetaria puede estimular hasta cierto punto, a partir del cual la trampa de liquidez requiere de una política fiscal agresiva para salir del embrollo. ¿Qué intervenciones políticas pueden evitar que ocurra una trampa de estancamiento? Poco puede hacer la política monetaria convencional, ya que la tasa de política está limitada por el límite inferior cero. Afortunadamente, la política fiscal, y en particular las políticas que sostienen la inversión, pueden ser de ayuda. Imagine que el gobierno reacciona al brote de coronavirus subsidiando la inversión de las empresas o iniciando un programa de inversión pública. Si este cambio es lo suficientemente grande, desaparece el equilibrio de la trampa de estancamiento. En términos económicos, esto significa que una intervención política suficientemente agresiva para sostener la inversión puede descartar trampas de estancamiento. Sin embargo, una intervención tímida no hará el trabajo.

## **6. Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-1**

Es sumamente difícil delinear políticas económicas frente al COVID-19 cuando aún existen altos niveles de incertidumbre y la crisis sanitaria está en desarrollo o entrando en su fase más crítica en países como Brasil, Colombia, México, Perú, Argentina y Chile, entre otros de la región de ALC. Asimismo, desde una perspectiva microeconómica, es quizás aún más difícil proponer respuestas de política orientadas a enfrentar la crisis sanitaria, económica y la disrupción de las cadenas de suministro para una región tan heterogénea que está padeciendo de manera sincronizada los contagios y muertes y, de manera asimétrica, los efectos económicos y sociales de la misma, que dependerán de: la capacidad del sistema de salud, la solvencia fiscal y la mayor o menor dependencia de cada economía de las actividades económicas más golpeadas por la pandemia, tales como el turismo, el petróleo y la minería.

En el análisis de las políticas económicas para enfrentar el COVID-19 conviene distinguir dos etapas. La primera etapa, orientada a la protección, se caracteriza por fuertes restricciones a la oferta laboral, consistentes con una cuarentena generalizada de la población para aplanar la curva de contagios. En una segunda etapa, orientada a la

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

reactivación económica, se levantan gradualmente buena parte de estas restricciones, pero con un nivel de actividad económica muy disminuido.

A diferencia de China, Singapur, Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur, así como los países de la zona Euro que están en proceso de desescalada y entrando en fases de reactivación económica y de flexibilización de las medidas de distanciamiento social y el aislamiento, en ALC -actualmente el epicentro de la pandemia después de los Estados Unidos- se está librando la batalla para vencer la crisis sanitaria, en un momento que la CEPAL (2020b) ha calificado de “debilidad de su economía y de vulnerabilidad macroeconómica”, ya que la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2% en el decenio 2010-2019, y el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0,4%). En este sentido, antes del inicio de la pandemia, ALC ya mostraba síntomas de una segunda “década perdida”, que vino a ser profundizada por el COVID-19.

Ante esta situación, la primera línea de respuesta de política pública consiste en aplicar una política contracíclica para contrarrestar los efectos de la pandemia. Blackman, et al. (2020) acertadamente señalan que lo primordial es salvar vidas, es decir, enfocar la política pública sanitaria en la contención/mitigación de la pandemia.

Asimismo, es importante proteger al mercado de trabajo y compensar los ingresos de los trabajadores que carecen de trabajo decente. En ALC, uno de cada dos trabajadores subsiste en la informalidad y las pérdidas de ingresos se deben compensar con transferencias monetarias directas, suspensión o reducción de los pagos de contribuciones de servicios de agua, gas y electricidad. También, es necesario implementar reformas creíbles de eficiencia del gasto para brindar apoyo a las pymes y facilitar el acceso al crédito al sector informal en condiciones más favorables, con el objetivo último de aumentar el espacio fiscal.

Si bien las medidas anunciadas por los países de la región han sido numerosas y se han centrado en contener el contagio a través de las cuarentenas y en lograr la recuperación económica de manera que no implique riesgos de nuevos brotes o contagios, el alcance de estas ha sido modesto. Nuguer y Powell (2020) han señalado que, si se compara el coste de las medidas anunciadas en ALC con el de países desarrollados, las diferencias son significativas, ya que en ALC el coste promedio es una cuarta parte (4,1% del PIB y 2,7% si no se incluye el apoyo financiero a las pymes) del coste promedio de las medidas sanitarias y económicas en los países desarrollados (16,3% del PIB), y más de 40% del PIB en el caso de Italia.

Son muy pocas las economías de la región que poseen el espacio fiscal para desarrollar programas de apoyo equivalentes a dos dígitos del PIB. Chile tiene un programa equivalente al 15,1% del PIB, 11,1% en Perú y 8% en El Salvador. Este gasto está destinado a programas diseñados para compensar temporalmente la pérdida de ingresos de los hogares y para inyectar liquidez a las empresas (3,6% del PIB), más que para atender la emergencia sanitaria (0,5%) (Nuguer y Powell, 2020).

Elgin et al. (2020), por otra parte, han señalado que las circunstancias inéditas de la pandemia han llevado a los países a abandonar el dogma de mantener el equilibrio fiscal y concluyen que el nivel de gasto ha sido extraordinario. En efecto, como sostienen Barbosa et al. (2020), existe evidencia que sugiere que las políticas de austeridad prolongan las recesiones y aumentan la pobreza y la desigualdad. La gran lección de la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado es que los gobiernos no deben seguir políticas de austeridad en tiempos difíciles (Ocampo, 2005; Panizza, 2013). A nivel global, el gasto fiscal frente a la pandemia ha sido, en promedio, del 3,7% del PIB, el 2,4% del PIB en América Latina y el 6,7% del PIB en los países ricos. De hecho, los datos muestran una correlación negativa entre el tamaño de las medidas de políticas anunciadas por los países de la región y sus niveles de deuda bruta al inicio de la pandemia, lo que muestra que existe un menor espacio para las políticas.

## 6.1 Desafíos de políticas de ALC frente al COVID-19

El COVID-19 presenta grandes desafíos para ALC en políticas económicas, con el fin de asegurar los fondos necesarios para combatir la pandemia y minimizar los efectos sociales y económicos, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal.

Como mencionamos anteriormente, los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a una difícil disyuntiva entre detener la pandemia o detener la actividad económica. La secuencia de las acciones a tomar, así como su rapidez y severidad, son fundamentales para evitar que las economías caigan en una profunda recesión económica y sufran una gran pérdida de vidas. Para reducir los contagios y evitar el colapso de los sistemas de salud nacionales, el distanciamiento y el aislamiento social se convierten en medidas esenciales en cualquier estrategia de salud pública.

Es por ello que las medidas de política y gestión fiscal se encuentran en la vanguardia de las políticas globales para mitigar y reducir los efectos de la pandemia. Por un lado, es prioritario asignar mayores fondos presupuestarios de manera rápida al sector

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

de la salud para hacer frente a las crecientes demandas. Para mantener a la población aislada socialmente y, de este modo, reducir la propagación del virus, los países deben implementar transferencias masivas, oportunas y temporales. Esta necesidad es aún más apremiante en América Latina, ya que más del 50% de la fuerza laboral trabaja en la economía informal, lo que significa que una gran parte de los trabajadores carece de la infraestructura necesaria para el trabajo remoto y no tiene acceso a las redes formales de protección social. En consecuencia, es crucial que se les proporcione asistencia económica de forma digital.

Como si fuera poco, la gestión fiscal en ALC es deficiente debido a los abultados y crecientes déficits fiscales, que tienden a no ahorrar en periodos de bonanzas, lo que limita el espacio fiscal para enfrentar la crisis.

Para aplanar la curva de contagios de la pandemia, las políticas de distanciamiento social son una respuesta de la política económica (tanto fiscal como monetaria) dirigida a salvar vidas, pero desafortunada e inevitablemente profundizan la recesión económica. Las medidas de distanciamiento social han sido la piedra angular del esfuerzo global para combatir el COVID-19 (Gourinchas, 2020; Baldwin y Weder di Mauro, 2020), y son la razón principal de la crisis económica que le siguió (Furman, 2020; Baldwin y Weder di Mauro, 2020). En este sentido, como sostienen Pineda et al. (2020), es evidente que las políticas fiscales contracíclicas tradicionales, como el fomento del consumo o el aumento de la inversión, pierden sentido en el contexto de la pandemia, ya que hay poco que se pueda hacer para reducir la recesión económica durante un período de cuarentena general.

En esta etapa, la política fiscal debe centrarse en dos objetivos principales: i) asignar recursos suficientes al sector salud para que pueda hacer frente a la emergencia sanitaria y ii) proporcionar "alivio" a los hogares, especialmente a los más vulnerables, e implementar medidas para proteger a las empresas que los emplean a fin de evitar despidos masivos. Al diseñar estas políticas de apoyo a hogares y empresas, es importante garantizar que los apoyos introducidos sean temporales, ya que las políticas fiscales de apoyo a hogares suelen presentar dificultades para ser revertidas. Estas medidas de política económica son importantes no solo porque salvan vidas, reduciendo el costo económico y social de la pandemia a corto plazo, sino también porque, si se toman a tiempo, conducen a una menor pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal a mediano y largo plazo, lo que permite un retorno más rápido al crecimiento económico y a la sostenibilidad fiscal.

En resumen, los gobiernos se enfrentan a tres grandes desafíos. El primero es aplanar la curva de contagios a través de las políticas, lo que implica aumentar la severidad de la recesión económica. El segundo desafío se relaciona con serias restricciones de financiamiento, la capacidad del sistema de salud y el contexto institucional, lo cual limita las opciones de política pública para responder a la pandemia. El tercer desafío es el secuenciamiento: ¿cuál es el orden en el que se deben ejecutar las diferentes acciones y cuándo se debe pasar de una fase a la otra? Este es el orden de la exposición en el resto del artículo.

## 6.2 Espacios, Posibilidades y Límites de las Políticas de ALC Frente al COVID-19

De acuerdo con la CEPAL (2020c), el espacio fiscal de la región está fuertemente condicionado por la persistencia de los déficits y la acumulación de deuda en los años previos a la crisis. La acumulación de déficits fiscales en América Latina (con un promedio del 2,7% en la última década) aumentó la deuda pública bruta de los gobiernos centrales, que en 2019 promedió el 44,8% del PIB, un incremento de 15 puntos porcentuales respecto a su mínimo del 29,8% del PIB en 2011. Asimismo, el aumento en el pago de intereses aumentó del 1,7% del PIB en 2010 al 2,5% del PIB en 2018, mientras que el gasto de capital se redujo del 3,9% del PIB en 2010 al 3,2% del PIB en 2018, lo cual, en conjunto, ha restringido aún más el ya debilitado espacio fiscal de la región.

En resumen, con la fuerte caída en el precio de las materias primas, la persistencia de los déficits, el aumento de la deuda y el pago de intereses, así como el aumento del gasto y la disminución de los ingresos tributarios directos e indirectos (debido al cierre temporal de empresas o a las moratorias en el pago de impuestos sobre la renta), el espacio fiscal en la región se ha reducido considerablemente. En estas circunstancias, la implementación de nuevos impuestos o el aumento de los impuestos existentes no parece una medida viable. Además, la capacidad de endeudamiento en la región es baja en general (excepto en Chile y Perú), por lo que los primeros esfuerzos deberían centrarse en lograr una gestión eficiente del gasto público, reasignar partidas presupuestarias y evitar gastos superfluos. También es necesario ampliar el espacio fiscal mediante la emisión de deuda interna y la participación de los bancos centrales, aunque esto puede conllevar ciertos riesgos para la estabilidad macroeconómica a mediano plazo.

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

En el caso de América Latina, para lograr los objetivos de ampliar el espacio fiscal y garantizar la sostenibilidad de la deuda, no basta con aplicar solo los instrumentos convencionales de política fiscal. También es necesario acceder a fuentes de financiamiento multilaterales para inyectar liquidez en el sistema económico y prevenir posibles crisis financieras o de balanza de pagos.

Por lo que respecta a la política monetaria, los bancos centrales han reaccionado rápidamente, reduciendo las tasas de interés y las tasas de encaje legal bancario. Sin embargo, las medidas convencionales de política monetaria podrían tener efectos limitados durante la crisis del COVID-19. En circunstancias normales, la reducción de la tasa de política monetaria por parte del banco central puede disminuir el costo de financiamiento para las empresas. No obstante, debido a las restricciones y las medidas de cuarentena que siguen vigentes, junto con la incertidumbre sobre la magnitud y la duración del impacto, la inversión privada podría no ser muy sensible a tasas de interés más bajas. Los bancos centrales de la región están inyectando liquidez en los mercados mediante la compra de deuda pública o privada con el fin de estabilizar las tasas a las que se financian tanto el sector público como el sector privado. Colombia ha sido el primer país en adquirir bonos públicos y privados, mientras que Chile ha comprado únicamente bonos privados. México ha implementado recortes sustanciales en su tasa de interés y gradualmente, los países de la región están considerando la posibilidad de incursionar, al igual que Estados Unidos y Europa, en programas de expansión cuantitativa, los cuales funcionarán siempre y cuando exista expectativa de demanda y margen de inflación para llevarlos a cabo.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ingresaron a la actual crisis con un margen de maniobra limitado para aplicar medidas fiscales, monetarias y externas convencionales. Además, gran parte de ese margen de maniobra ya ha sido utilizado en los últimos meses, lo que podría obligar a algunos países a recurrir a medidas menos convencionales para evitar consecuencias permanentes de un impacto negativo que será temporal y disruptivo debido a su baja frecuencia y alto impacto, a su escala impredecible y a la propagación simultánea de la disrupción en la oferta, la demanda y la infraestructura logística.

### 6.3 Medidas y Acciones de Política Económica para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19

En el análisis de las políticas económicas para enfrentar el COVID-19, es conveniente distinguir dos etapas. La primera etapa, orientada a la protección, se caracteriza por fuertes restricciones a la oferta laboral, las cuales son consistentes con una cuarentena generalizada de la población con el objetivo de aplanar la curva de contagios. En la segunda etapa, orientada a la reactivación económica, se levantan gradualmente muchas de estas restricciones, aunque la actividad económica se mantiene en niveles muy bajos. Las políticas requeridas para cada uno de estos contextos son distintas. Durante la primera etapa, no es posible estimular el empleo ni el consumo, dado que en realidad el trabajo está prohibido en la mayoría de las actividades y los hogares se enfocan principalmente en adquirir alimentos.

En la segunda etapa, se permite el trabajo, pero el consumo y la demanda agregada siguen siendo bajos. El objetivo en la primera etapa es ayudar a los hogares y las empresas a sobrellevar las barreras impuestas por las medidas sanitarias y el confinamiento. En la segunda etapa, se busca estimular el crecimiento económico mediante instrumentos convencionales y no convencionales de las políticas económicas (ver tabla 1).

Como argumenta Izquierdo et al. (2020), mientras la región se encuentre en el túnel, la primera prioridad es abordar la pandemia y minimizar los costos económicos de la crisis. Reducir las importantes pérdidas de ingresos de los hogares pobres e informales se convierte en una responsabilidad humanitaria. Asimismo, prevenir la destrucción del tejido productivo y del capital humano, tanto en niños y jóvenes como en trabajadores, resulta fundamental para acelerar la recuperación una vez que se salga del túnel. No obstante, entre el conjunto de políticas destinadas a impulsar el crecimiento, algunas tienen más posibilidades, por su naturaleza, de generar un crecimiento económico más rápido y una disminución más veloz del desempleo en el corto plazo. Ejemplos de estas políticas incluyen la reasignación de gastos hacia la infraestructura, debido a su efecto multiplicador y a la reducción de costos no salariales en la creación de empleos.

# América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

Tabla 1

## América Latina y el Caribe: Medidas de Política Económica de protección y reactivación económica y social implementadas frente al COVID-19, 2020

Medidas de restricción y monitoreo de viajeros de zonas afectadas por el COVID-19	Cuarentenas totales o parciales con acuerdos laborales que incluyen medidas legales para teletrabajo, reducción de horas de trabajo, introducción de horarios flexibles, vacaciones adelantadas y protección a los trabajadores de los despidos.
Prohibiciones de vuelo (desde y hacia países específicos) y cierre de fronteras	Protección de la fuerza laboral y de los ingresos mediante apoyo salarial para compensar pérdidas de ingresos con pagos adelantados, subsidios salariales o a través del fortalecimiento del seguro de desempleo. Suspensión o reducción de los pagos de contribuciones de servicios de agua, gas y electricidad o a fondos de pensiones privados.
Aprendizaje a distancia y educación en el hogar (con asimetrías en la conectividad). Distanciamiento social con cierre de restaurantes, bares, cines, promoción del teletrabajo y reducción del horario de oficina	Protección social para reducir el impacto social en los pobres mediante subsidios, transferencias de efectivo o pagos adelantados, programas sociales y mecanismos de protección social.
Fortalecimiento de la capacidad del sector de la salud en cuanto a camas, hospitales móviles y suministros médicos: la infraestructura de salud en la región esta fragmentada y es insuficiente (poco más de dos camas por cada 1.000 personas).	
<b>Medidas monetarias, fiscales y sociales para evitar el colapso del sistema económico</b>	
Medidas monetarias y financieras para preservar la liquidez de los bancos, apoyar el comercio y abordar deudas públicas y privadas: reducción de tasas de interés de los bancos centrales y apertura de líneas de crédito especiales, emisión de préstamos adicionales, ampliación de los plazos para el reembolso de los créditos (consumidores y empresas) o extensión de hipotecas.	
Medidas fiscales que incluyen la flexibilidad para redirigir presupuestos estatales, proceder a la desgravación fiscal, retrasar los plazos de presentación de declaraciones de impuestos o exenciones de impuestos para ciertos sectores económicos: los ministros de finanzas deberán reorganizar los presupuestos y buscar financiamiento adicional para canalizar recursos hacia medidas urgentes a corto plazo. La Argentina, Bahamas, y el Uruguay han implementado paquetes fiscales que van del 0.6% a más del 10% del PIB si se incluyen las garantías estatales a créditos.	
Medidas para preservar la capacidad productiva y crear condiciones para la reactivación de la actividad económica a través de mecanismos de liquidez para empresas, en particular para las pymes.	
Medidas de expansión de los sistemas de protección social para llegar a trabajadores subempleados o autónomos, jóvenes, mujeres, niños y personas mayores.	

**Fuente:** Elaboración Propia con base en CAF (2020), CEPAL (2020) y SELA (2020).

### 6.3.1 Medidas y Acciones de Política Fiscal

En la actualidad, los gobiernos se enfrentan a dos limitaciones para proporcionar un mayor alivio a través de la política fiscal. En primer lugar, es posible que el tamaño de los paquetes fiscales deba ser más reducido, lo que podría acarrear mayores riesgos macroeconómicos.

Según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), existen considerables ineficiencias técnicas en el gasto público que equivalen hasta al 4,4% del PIB regional.

Teniendo en cuenta estas dos limitaciones, ¿qué pueden hacer los gobiernos de la región para abordar los problemas generados por el coronavirus? La primera línea de acción en el ámbito sanitario debería centrarse en la contención y la mitigación del coronavirus mediante la reactivación del gasto en salud para lograr una prevención, detección, tratamiento y contención efectivos. El principal desafío en esta fase inicial es evitar el colapso de la infraestructura de salud. El objetivo en esta primera etapa, en lo que respecta a los medios de vida, es ayudar a los hogares y las empresas a sobrellevar las barreras impuestas por las medidas sanitarias y de confinamiento.

En este sentido, varios países de la región han implementado medidas como transferencias a los hogares, líneas de crédito para las empresas, compensaciones salariales para los trabajadores cuyas empresas han experimentado una disminución en sus ingresos y reducciones o aplazamientos de los impuestos laborales y otras contribuciones a la seguridad social. El tiempo determinará si estas medidas han funcionado como apoyo a la liquidez, con una menor carga para la sostenibilidad, o como subsidios, con una presión significativamente mayor sobre las ya tensas cuentas fiscales.

En la tabla 2 se presenta un resumen de las medidas aplicadas a nivel de país. El gasto en transferencias con respecto al PIB fue en promedio del 1,8%, en contraste con el 4,2% y el 5,8% en Brasil y Chile, respectivamente. En el caso de Bolivia, alcanzó el 1,5% del PIB. Dado el contexto actual y la amplia lista de necesidades, América Latina y el Caribe debe avanzar decididamente para buscar fondos con el propósito de financiar un conjunto muy riguroso de políticas en coordinación con las políticas monetarias y financieras.

Blanchard o Raghuram Rajan, y las organizaciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), concuerdan en que habrá una recesión global y que el estímulo fiscal será necesario. El Financial Times aboga por una respuesta fiscal agresiva y globalmente coordinada y advierte de que un estímulo fiscal pequeño y que llegue demasiado tarde puede tener consecuencias nefastas.

# América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

Tabla 2

## América Latina y el Caribe: Medidas de política fiscal ante el COVID-19, 2020

	Transferencias a familias	Reducción/ postergación de impuestos laborales y contribuciones a la seguridad social	Reducción/ postergación de otros impuestos	Líneas de crédito a las firmas	Postergación de Servicios de Deuda	Compensaciones salariales a empleados
Argentina	X	X		X	X	X
Las Bahamas		X	X	X	X	X
Barbados	X	X		X	X	X
Belice		X		X	X	X
Bolivia	X		X	X	X	
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X			X
Colombia	X		X		X	
Costa Rica	X	X	X		X	
Ecuador	X	X	X		X	
El Salvador	X		X		X	
Guatemala	X	X	X	X		
Haití	X		X		X	X
Honduras	X		X		X	
Jamaica			X	X		X
México	X		X		X	
Panamá	X		X			
Paraguay	X		X	X	X	
Perú	X		X	X	X	
República Dominicana	X		X	X		X
Trinidad y Tobago	X			X	X	X
Uruguay	X	X	X	X	X	X
Venezuela	X	X		X		

**Fuente:** Elaboración Propia con base en BID (2020) y CAF (2020).

De manera similar a la crisis financiera global, las políticas monetarias no convencionales (o las medidas directas de política monetaria) también pueden contribuir a contrarrestar el choque negativo, sobre todo en lugares donde la transmisión de la política de tasa de interés (un mecanismo más indirecto) es débil. Los bancos centrales tienen diferentes instrumentos y mandatos legales, y pueden enfrentar obstáculos para ampliar la liquidez a distintos tipos de agentes o para comprar diferentes clases de activos. Puede que los bancos centrales deban considerar cuidadosamente cómo utilizar esos instrumentos y si es adecuado realizar ajustes en los marcos legales para adquirir una mayor flexibilidad. Por ejemplo, el banco central de Colombia ya ha comenzado a adquirir bonos del gobierno y del sector privado en los mercados secundarios, mientras que otros están evaluando la posibilidad de modificar la legislación para hacer lo mismo. El 19 de marzo de 2020, la

Reserva Federal de Estados Unidos estableció acuerdos tipo swap del dólar con varios bancos centrales, incluyendo los de Brasil y México, por un valor de hasta US\$ 60.000 millones y con una duración mínima de seis meses.

El BCB implementó instrumentos con el objetivo de preservar niveles adecuados de liquidez, mantener bajas tasas de interés, garantizar el funcionamiento de la cadena de pagos y asegurar la estabilidad financiera. Además, brindó un importante respaldo para facilitar el acceso del sector productivo y las familias a créditos, con tasas de interés históricamente bajas. Bolivia desplegó uno de los mayores impulsos monetarios y fiscales, alcanzando casi el 24% del PIB, entre ambos, solo por debajo de Brasil (26%). Los impulsos monetarios representaron un 19% del PIB; la cifra más alta en la región (Elgin et al., 2020).

De acuerdo con Cadena et al. (2020), la manera de reiniciar las economías nacionales durante la crisis del coronavirus implica reconocer las diferencias entre regiones y sectores. Así, contar con una comprensión de la estructura económica de cada región permite a los gobiernos identificar rápidamente lugares donde la reanudación de las actividades es viable. Para lograrlo, deben evaluar tanto el riesgo de transmisión del virus como la importancia económica relativa de cada sector en la economía; de esta manera, los gobiernos pueden acelerar el regreso de las personas a sus empleos y garantizar los medios de subsistencia. Por ejemplo, las autoridades podrían definir la importancia utilizando métricas como el nivel de empleo total, los puestos de trabajo vulnerables o la contribución a la economía.

## Conclusiones e Implicancias de Política

El COVID-19 ha desencadenado el mayor colapso económico y social de los últimos 120 años, una crisis sui generis. En primer lugar, destaca por la magnitud de la emergencia sanitaria y su impacto generalizado. En segundo lugar, la incertidumbre prevalece debido a la duración de la emergencia sanitaria y a los efectos de un masivo choque de oferta y demanda que ha "contagiado" a todo el sistema económico mundial, cada vez más globalizado. A través de las cadenas globales de suministro, esto ha conducido a una recesión económica global en todas las latitudes, de forma simultánea y sin precedentes. En tercer lugar, se destaca el papel de la política económica y de las políticas públicas, que buscan, por un lado, aplanar la curva de contagio y, por otro, reactivar la demanda agregada lo antes posible y minimizar los efectos de la recesión mundial. Nunca antes se habían

## América Latina y El Caribe: Políticas Económicas para la Protección y Reactivación Económica y Social Frente al COVID-19 en el 2020

enfrentado desafíos de tal envergadura, que han profundizado los problemas estructurales en varios ámbitos: social, económico, sanitario, ambiental, entre otros.

El costo humano y económico del COVID-19 ha sido trágico, con más de 958.463 fallecidos y una contracción económica estimada del 9,4% para este año 2020, marcando la peor recesión regional jamás vista. Esto se relaciona con el gran desafío que enfrentan los países, ya que aplanar la curva de contagios inevitablemente profundiza la curva de recesión económica.

El mundo necesita actuar en ambos frentes: eliminar el virus y mitigar los impactos negativos en las vidas de las personas, al mismo tiempo. Los avances que se logren en estas áreas definirán la rapidez y la robustez de la recuperación económica. Bolivia es, de entre 31 países emergentes, el más vulnerable ante el impacto de la epidemia de coronavirus (Tolosa, 2020).

Desde que existen registros históricos, la COVID-19 representa el shock económico más severo que ha vivido el país. Durante los años 1929-1932, la tasa de crecimiento per cápita anual promedio cayó a -8,20% (Peres, 2018) y en 1983 fue del -5,96%. Para este año 2020, el Banco Mundial predice un crecimiento del -5,9%, lo que implicaría un -8,1% en términos per cápita.

En el análisis de las políticas económicas para enfrentar el COVID-19, es conveniente distinguir dos etapas. La primera etapa, orientada a la protección, se caracteriza por fuertes restricciones a la oferta laboral, consistentes con una cuarentena generalizada de la población para aplanar la curva de contagios. En una segunda etapa, orientada a la reactivación económica, se levantan gradualmente muchas de estas restricciones, pero la actividad económica se mantiene en niveles muy bajos. Las políticas requeridas para cada uno de estos contextos son diferentes. En la primera etapa, no es posible estimular el empleo ni el consumo, ya que el trabajo está prohibido en la mayoría de las actividades y los hogares consumen principalmente alimentos. En la segunda etapa, se puede trabajar, pero el consumo y la demanda agregada siguen siendo bajos. El objetivo en la primera etapa es ayudar a los hogares y las empresas a sobrellevar las barreras impuestas por las medidas sanitarias y de confinamiento. En la segunda etapa, se trata de estimular el crecimiento económico mediante instrumentos convencionales y no convencionales de las políticas económicas orientadas a la reactivación económica.

En resumen, los gobiernos se enfrentan a tres grandes desafíos. El primero consiste en aplanar la curva de contagios a través de políticas que implican un incremento en la severidad de la recesión económica. El segundo desafío radica en las serias restricciones de financiamiento, la capacidad limitada del sistema sanitario y el contexto institucional, lo que restringe las opciones de política pública para abordar la pandemia. El tercer desafío es de secuenciación: ¿cuál es el orden en el que se deben ejecutar las diferentes acciones y cuándo se transita de una fase a la otra? América Latina y el Caribe tienen un margen fiscal limitado y acceso restringido a los mercados financieros, gran parte del cual ya ha sido utilizado en los últimos meses, lo que obliga a recurrir a medidas menos convencionales de política económica.

La principal implicación de este análisis es que, si no se logra aplanar la curva de contagios de la pandemia, no será posible reactivar la economía de los países. Por el contrario, existe el riesgo de una crisis sistémica sin precedentes debido a la disrupción simultánea en la oferta, la demanda y la infraestructura logística, y la inoperancia de los instrumentos tradicionales de la política económica. La primera prioridad es atender la pandemia y limitar los costos económicos de la crisis. Reducir las fuertes pérdidas de ingresos de los hogares pobres e informales es una obligación humanitaria. Evitar la destrucción del tejido productivo y del capital humano, tanto en niños y jóvenes como en trabajadores, es clave para una recuperación más rápida. Sin embargo, dentro del conjunto de políticas que impulsen el crecimiento, algunas tienen más posibilidades naturales de generar un crecimiento económico más rápido y una reducción más veloz del desempleo a corto plazo, como la reasignación de gastos hacia la infraestructura.

Para avanzar a la siguiente etapa y reanudar las actividades económicas, es necesario evaluar tanto el riesgo de transmisión del virus como la importancia económica relativa de cada región y sector en la economía, basándose en una comprensión de la estructura económica y utilizando métricas como el empleo total, los empleos vulnerables o la contribución a la economía. De esta manera, los gobiernos pueden salvaguardar las vidas y los medios de vida.

## Referencias Bibliográficas

- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (Eds.). (2020). *Economics in the time of COVID-19*. CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/economics-time-covid-19>
- Barbosa, N., Bortz, P., Capraro, S., Moreno-Brid, J. C., Ocampo, J. A., Vera, L., & Vernengo, M. (2020). América Latina frente al Gran Apagón. *El País*.
- Blackman, A., Ibáñez, A. M., Izquierdo, A., Keefer, P., Mesquita Moreira, M., Schady, N., & Serebrisky, T. (2020). *La Política Pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brinca, P., Duarte, J., & Faria e Castro, M. (2020). Measuring sectoral supply and demand shocks during COVID-19. *COVID Economics*, Issue 20. CEPR Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Resumen principales medidas de política económica, monetaria y financiera de cara a la emergencia causada por la pandemia global COVID-19*. Documento inédito.
- Cadena, A., Child, F., Craven, M., Ferrari, F., Fine, D., Franco, J., & Wilson, M. (2020). Cómo reiniciar las economías nacionales durante la crisis del coronavirus. *McKinsey*.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2020). From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of COVID-19. *Trade and Development Report Update*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020a). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020b). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales*. Informe Especial COVID-19, No. 1. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020c). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe Especial COVID-19, No.2. Santiago de Chile: CEPAL.
- Eichenbaum, M., Rebelo, S., & Trabandt, M. (2020). The Macroeconomics of a Pandemic. *NBER Working Paper* 26882.

- Elgin, C., Basbug, G., & Yalaman, A. (2020). Economic policy responses to a pandemic: Developing the COVID-19 economic stimulus index. *COVID Economics: Vetted and Real-Time Papers* (3).
- Flaxman, S., Mishra, S., & Gandy, A. (2020). Reporte 13: Estimación del número de infecciones y el impacto de las intervenciones no farmacéuticas para COVID-19 en 11 países europeos. *Imperial College London*.
- Fornaro, L., & Wolf, M. (2020). COVID-19 coronavirus and macroeconomic policy. *Technical Report*, CEPR.
- Furman, J. (2020). Protecting people now, helping the economy rebound later. En Baldwin & Weder di Mauro (Eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (pp. 31). CEPR Press.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018). *Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years?* International Monetary Fund working papers, African Department.
- Ghassibe, M., & Zanetti, F. (2020). *State dependence of fiscal multipliers: The source of fluctuations matters*. University of Oxford Working Paper.
- Gourinchas, P. O. (2020). Flattening the pandemic and recession curves. En Baldwin & Weder di Mauro (Eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (pp. 31). CEPR Press.
- Hausmann, R. (2020). *Aplanar la curva del COVID-19 en los países en desarrollo*. Project Syndicate.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin, eds. (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. *Serie Desarrollo en las Américas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keller, A. (2020). Berkeley conversations-Nordics and COVID19: Public health, economic, & policy responses [Archivo de video]. *Youtube*. <https://www.youtube.com/watch?v=n1NTfVGFmIc>
- Nuguer, V., y Powell, A. (2020). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ocampo, J. A. (2005). A broad view of macroeconomic stability. En *Desde el Consenso de Washington hacia una nueva gobernancia global* (pp. 24-25). UN Department of Economic and Social Affairs.