



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 exacerba 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.