

# El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe

Nota editorial	7
Presentación. Economía global y desarrollo en tiempos de pandemia: los retos para América Latina y el Caribe ALICIA BÁRCENA Y MARIO CIMOLI, EDITORES INVITADOS	9
Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe ALICIA BÁRCENA Y MARIO CIMOLI	17
La crisis del COVID-19 de América Latina con una perspectiva histórica JOSÉ ANTONIO OCAMPO	47
Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional HA-JOON CHANG	67
El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina BENEDICTE BULL Y FRANCISCO ROBLES RIVERA	79
Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste) JOSÉ GABRIEL PALMA	95
Brasil: efectos del COVID-19 y recuperación LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA	141
La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo MARTÍN ABELES, ESTEBAN PÉREZ CALDENTY Y GABRIEL PORCILE	153
Liberalismo desenfrenado y pandemia: la encrucijada entre el tecnoautoritarismo y una nueva organización social GIOVANNI DOSI	185
La economía de la salud en México LEONARDO LOMELÍ VANEGAS	195
¿La “nueva normalidad” como “nueva esencialidad”? COVID-19, transformaciones digitales y estructuras laborales MARIA SAVONA	209
La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19 NICOLE BIDEGAIN, LUCÍA SCURO E ILIANA VACA TRIGO	225
Hiperfortunas y superricos: ¿por qué tiene sentido un impuesto al patrimonio? RAMÓN E. LÓPEZ Y GINO STURLA	239
Centroamérica frente a la pandemia: retos de la política macroeconómica JUAN CARLOS MORENO BRID Y RODRIGO ALFONSO MORALES LÓPEZ	263
El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual NORA LUSTIG Y MARIANO TOMMASI	283



COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL



COVID-19  
RESPUESTA

# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Nº 132

DICIEMBRE • 2020

# REVISTA CEPAL

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

ALICIA BÁRCENA  
*Secretaria Ejecutiva*

MARIO CIMOLI  
*Secretario Ejecutivo Adjunto*

RAÚL GARCÍA-BUCHACA  
*Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas*

OSVALDO SUNKEL  
*Presidente del Consejo Editorial*

MIGUEL TORRES  
*Editor*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ISSN 0252-0257

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli  
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

Osvaldo Sunkel  
Presidente del Consejo Editorial

Miguel Torres  
Editor

La *Revista CEPAL* —así como su versión en inglés, *CEPAL Review*— se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Goza de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluida la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, mediante enfoques analíticos y de política, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de las Naciones Unidas como de fuera de la Organización. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales.

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus respectivos autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la CEPAL.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican de parte de las Naciones Unidas juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Para suscribirse, diríjase a la siguiente página web: <http://ebiz.turpin-distribution.com/products/197588-revista-de-la-cepal.aspx>.

El texto completo de la *Revista* puede obtenerse también en la página web de la CEPAL ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)) en forma gratuita.

*Esta Revista, en su versión en inglés, CEPAL Review, es indizada en el Social Sciences Citation Index (SSCI), publicado por Thomson Reuters, y en el Journal of Economic Literature (JEL), publicado por la American Economic Association*

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 0252-0257  
LC/PUB.2021/4-P  
Número de venta: S.21.II.G.7  
Distribución: G  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.20-00629

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Nota editorial .....	7
Presentación. Economía global y desarrollo en tiempos de pandemia: los retos para América Latina y el Caribe <i>Alicia Bárcena y Mario Cimoli, editores invitados</i> .....	9
Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe <i>Alicia Bárcena y Mario Cimoli</i> .....	17
La crisis del COVID-19 de América Latina con una perspectiva histórica <i>José Antonio Ocampo</i> .....	47
Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional <i>Ha-Joon Chang</i> .....	67
El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina <i>Benedicte Bull y Francisco Robles Rivera</i> .....	79
Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste) <i>José Gabriel Palma</i> .....	95
Brasil: efectos del COVID-19 y recuperación <i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i> .....	141
La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo <i>Martín Abeles, Esteban Pérez Caldentey y Gabriel Porcile</i> .....	153
Liberalismo desenfrenado y pandemia: la encrucijada entre el tecnoautoritarismo y una nueva organización social <i>Giovanni Dosi</i> .....	185
La economía de la salud en México <i>Leonardo Lomeli Vanegas</i> .....	195
¿La “nueva normalidad” como “nueva esencialidad”? COVID-19, transformaciones digitales y estructuras laborales <i>Maria Savona</i> .....	209
La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19 <i>Nicole Bidegain, Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo</i> .....	225
Hiperfortunas y superricos: ¿por qué tiene sentido un impuesto al patrimonio? <i>Ramón E. López y Gino Sturla</i> .....	239
Centroamérica frente a la pandemia: retos de la política macroeconómica <i>Juan Carlos Moreno Brid y Rodrigo Alfonso Morales López</i> .....	263
El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual <i>Nora Lustig y Mariano Tommasi</i> .....	283
Orientaciones para los colaboradores de la Revista CEPAL .....	296
Publicaciones recientes de la CEPAL .....	297

#### Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.

— La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

– Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2006/2007.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2006-2007, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra “*toneladas*” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “*dólares*”, a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

# Nota editorial

Finalizando 2020, el primer año del tercer decenio del siglo XXI, no cabe duda alguna de que será singularmente señalado en los registros de la historia universal como el año de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Durante estos últimos 12 meses el mundo ha enfrentado momentos de enorme incertidumbre y dolor como consecuencia de la letal enfermedad provocada por este virus, cuyo primer brote en la ciudad china de Wuhan, en el mes de enero, rápidamente devino en pandemia mundial. Al momento de redactar esta nota editorial, los organismos mundiales especializados en materia de salud estiman que el número de casos de contagio por coronavirus sobrepasarán los 60 millones de personas en el mundo y que el número de decesos por esta enfermedad alcanzarán casi 1,4 millones de seres humanos. Como consecuencia del progreso humano alcanzado en el último siglo mediante el avance de las ciencias y el progresivo, aunque desigual, progreso de las condiciones materiales de la humanidad, y mediante el mejoramiento y la universalización de los sistemas de salud, el mundo se había desacostumbrado a la emergencia de crisis pandémicas de tan enorme magnitud como la que hoy enfrenta. El referente más cercano a la crisis del coronavirus se halla hace un siglo, en 1918, cuando irrumpió en el mundo la llamada “gripe española”, que, según estimaciones históricas, cobró una cantidad de muertes que fluctúan entre los 20 y los 40 millones de personas.

La pandemia de la enfermedad por coronavirus, como era de esperar, se transformó prontamente en crisis económica y social a escala mundial. Producto de las medidas de confinamiento sanitario de diverso grado, como el distanciamiento físico, el cierre de unidades productivas, el colapso del comercio mundial y — pese a los acelerados esfuerzos que realizan las comunidades científicas y las industrias farmacéuticas mundiales — la inexistencia aún de una vacuna segura y eficaz que neutralice los contagios, las economías del mundo experimentan una intensa contracción del producto, marcados aumentos de las tasas de desocupación, pérdidas de masa salarial y, por ende, incrementos en los niveles de pobreza y graves regresiones distributivas en términos de ingresos. En este sentido, la pandemia no ha hecho más que profundizar las brechas recesivas que afectaban a la economía mundial desde la crisis económica de 2008 y 2009. Situando esta crisis económica en la historia de las crisis cíclicas del capitalismo, resulta ser la más extrema desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX.

En este oscuro escenario, las estadísticas sanitarias internacionales sitúan a América Latina y el Caribe como la región más golpeada del mundo por el flagelo del coronavirus. Alrededor de 11 millones de personas contagiadas y un número de fallecimientos cercanos al medio millón son las tristes cifras que hasta el momento debemos lamentar. En términos económicos y sociales, nuestra región también ha resultado ser la más afectada por la crisis, que al final del año, según diversos estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), arrojará como resultados una contracción del PIB del orden del 9,1%, el cierre de 2,7 millones de empresas, 44,1 millones de desocupados, 231 millones de personas en condición de pobreza, de las cuales 96 millones se encontrarán en situación de pobreza extrema, y aumentos significativos del índice de Gini, lo que refleja la manera en que el flagelo del coronavirus profundizará la desigualdad regional, que ya era estructuralmente elevada antes de la crisis. La mayor intensidad con que ha incidido la pandemia y la crisis económica en nuestra región se explica por el mediocre crecimiento que registraba desde 2014 y los rasgos estructurales en términos productivos y distributivos que caracterizan históricamente su patrón disfuncional de desarrollo económico, social, político y ambiental.

Con el fin de contribuir a ampliar y profundizar los debates en torno a la crisis mundial y los efectos y perspectivas de recuperación en América Latina y el Caribe, la *Revista CEPAL* presenta en su edición de diciembre un número especial referido a la pandemia de COVID-19. Los editores invitados son Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión. Este número incluye un texto introductorio escrito por nuestros editores invitados, en que se analiza y reseña el contenido de esta edición, que se compone de 15 artículos elaborados por connotadas personalidades del ámbito de las ciencias sociales en el contexto regional e internacional. Con la publicación de este documento, *Revista CEPAL* suma esfuerzos intelectuales a los que esta comisión regional de las Naciones Unidas ha realizado profusamente desde la emergencia sanitaria a principios de año, en aras de contribuir desde el campo de las ideas a la superación de la crisis y al avance real y efectivo hacia un nuevo modelo de desarrollo con transformación productiva, inclusión social y sostenibilidad ambiental en la línea permanente de pensamiento de la CEPAL.

Miguel Torres  
Editor de *Revista CEPAL*  
Diciembre de 2020

---

# Presentación

## Economía global y desarrollo en tiempos de pandemia: los retos para América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena y Mario Cimoli  
Editores invitados

### I. Una edición especial para tiempos complejos

La edición especial de la *Revista CEPAL* que presentamos ha sido elaborada en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada en 2020 por la propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) a escala mundial. Junto con esta pandemia se ha desencadenado también la más aguda crisis económica del capitalismo global desde la Gran Depresión de la década de 1930. En términos más amplios, se trata de una grave crisis humanitaria que ha costado millones de vidas humanas, truncadas por el contagio del virus, así como pérdidas de producción y empleo que se han traducido también en deterioro de las condiciones de bienestar material de vastos segmentos de la población mundial (sobre todo en materia de salud, educación y nutrición) y, por lo mismo, en fuertes retrocesos en materia de pobreza y distribución de los ingresos. En esta sombría escena mundial, América Latina ha resultado ser una de las regiones más afectadas por la pandemia, situación que no es casual en el marco de las asimetrías internas y externas que configuran su disfuncional estilo de desarrollo, patrón que las literaturas estructuralista y neoestructuralista han descrito en numerosos escritos en los que se analiza la dinámica socioeconómica y ambiental de la región en diferentes estadios históricos<sup>1</sup>.

---

#### Editores invitados

Alicia Bárcena es Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: [alicia.barcena@un.org](mailto:alicia.barcena@un.org).

Mario Cimoli es Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: [mario.cimoli@un.org](mailto:mario.cimoli@un.org).

---

<sup>1</sup> Por mencionar solo algunos, véanse Prebisch (1962), Bielschowsky (1998), Ffrench-Davis y Torres (2021) y CEPAL (2020).

En el contexto de la historia sanitaria mundial, la pandemia es un fenómeno aún en curso cuyos efectos son difíciles de determinar y dimensionar cualitativa y cuantitativamente. Antes de esta crisis sanitaria, otras enfermedades de carácter pandémico habían generado altos niveles de mortalidad año tras año en las últimas décadas (Žižek, 2020). Cabe preguntarse, entonces, qué diferencia esta pandemia de otros flagelos similares. Quizás una respuesta plausible se relacione con la velocidad de contagio y la mortalidad que ha provocado este virus en su primer año de circulación. Dado lo anterior, la pandemia ha tenido un efecto inmediato sobre la fuerza de trabajo y, por ende, sobre la demanda efectiva, la producción y el comercio. Además, ha evidenciado que la desigualdad dentro de los países en desarrollo constituye un obstáculo significativo para desplegar políticas de contención sanitaria.

Diversos analistas han orientado sus esfuerzos a estudiar el impacto de este fenómeno sanitario mundial y esbozar distintas perspectivas sobre el devenir de la economía en el contexto de la pospandemia. Un ejemplo de ello es la reflexión de Chena y Pérez Caldentey (2020), quienes plantean la pregunta referida a si la pandemia acentuará las tendencias imperantes en la forma de organización y articulación de la producción a escala mundial y las finanzas globales o si, por el contrario, será un factor disruptivo y de destrucción creativa. Más allá de las distintas respuestas que puedan surgir frente a esta interrogante, lo cierto es que esta crisis sanitaria tendrá efectos inevitables en la estructura productiva de la región y en las posibilidades de llevar adelante un proceso de cambio estructural y distributivo. Mitigar sus impactos negativos en el corto plazo con medidas urgentes que también consideren el largo plazo es el camino para que estos efectos conduzcan a superar los problemas estructurales que enfrenta la región, en particular su rezago tecnológico y productivo, y la elevada desigualdad.

## II. El contenido de esta edición

Con estas premisas, la presente edición especial de la *Revista CEPAL* ofrece distintas visiones respecto de los efectos del COVID-19 en la región y plantea, de acuerdo con los enfoques de los autores convocados, variadas propuestas de políticas orientadas a superar la crisis sanitaria, social y económica que ha ocasionado la propagación del virus.

El material que presentamos puede clasificarse según las distintas perspectivas de análisis planteadas en los 14 artículos que incluye la edición. En tal sentido, resaltan artículos en que se aborda la problemática del COVID-19 desde una perspectiva global. Este es el caso de los trabajos de Ha-Joon Chang, Giovanni Dosi, Maria Savona, y Nora Lustig y Mariano Tommasi. Esta edición especial incluye otro conjunto de artículos en que se exploran los efectos de la pandemia desde una perspectiva regional, compuesto por los ensayos de Alicia Bárcena y Mario Cimoli; José Antonio Ocampo; Martín Abeles, Esteban Pérez Caldentey y Gabriel Porcile; Nicole Bidegain, Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo, y Juan Carlos Moreno Brid y Rodrigo Morales. Se agregan a este grupo de ensayos un par de artículos en que se analizan tópicos de la pandemia combinando las perspectivas global, regional y nacional. En esta categoría se ubican los ensayos de Benedicte Bull y Francisco Robles y de José Gabriel Palma, que además destacan los desafíos de economía política que conlleva la pandemia. Se completa el conjunto de artículos de esta edición con tres trabajos en que se analizan casos nacionales, el de Leonardo Lomelí sobre México, el de Luiz Carlos Bresser-Pereira sobre el Brasil y el de Ramón López y Gino Sturla sobre Chile.

En relación con los artículos de perspectiva global, el trabajo de Chang aborda un tema central y recurrente dentro de los debates del desarrollo: el multilateralismo. El autor analiza los factores que han conducido al deterioro del sistema mundial de comercio en el contexto del orden económico neoliberal que ha hegemonizado la gobernanza de la economía global desde la década de 1980. Plantea que dicho deterioro podría estar dando paso a un “nuevo” nuevo orden económico internacional, derivado no solo del desplome del comercio mundial y los efectos aún vigentes de la crisis económica de 2008,

sino también de cambios en la economía mundial y en las ideas dominantes, además de otros factores como la irrupción de China como potencia económica mundial, el cambio climático y la crisis sanitaria generada por la propagación del COVID-19.

En el artículo de Dosi, en tanto, se analizan algunas tendencias del capitalismo mundial anteriores a la pandemia y ciertos aspectos de ella que plantearían una encrucijada entre mantener el modo de gobernanza vigente en los países (caracterizado por lo que autor denomina tecnoautoritarismo) o avanzar hacia nuevas formas de organización social. El autor sostiene además que la crisis sanitaria se ha producido en un contexto de creciente tecnologización y fragilidad socioeconómica. En dicho contexto, surgen tendencias muy claras relacionadas con el deterioro de la distribución funcional del ingreso en desmedro del salario, la ampliación de brechas entre la productividad y los salarios y el crecimiento explosivo de las tasas de beneficios (financieros y no financieros).

En una clave similar, Savona examina los efectos del COVID-19 en el contexto de las transformaciones digitales y las estructuras laborales presentes actualmente en la economía mundial, planteando algunos de los nuevos desafíos de políticas que surgen a partir de la pandemia. En su análisis, la autora argumenta que la “nueva normalidad” que surgirá debe reconocer una “nueva esencialidad” en relación con el mundo del trabajo y los sectores de actividad económica. El conjunto de ensayos de perspectiva global se completa con el trabajo de Lustig y Tommasi, quienes analizan el vínculo entre los efectos del COVID-19 y la protección social requerida por los segmentos más vulnerables de la población.

Respecto de los artículos de perspectiva regional, este número ofrece al lector una diversidad de enfoques, datos e implicaciones de políticas que posibilitan ampliar la comprensión de este fenómeno sanitario en nuestra región. En el ensayo de Bárcena y Cimoli, a partir de la premisa inicial de que América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más afectadas por la pandemia, se analizan las asimetrías estructurales anteriores a la crisis sanitaria, que venían evidenciando la disfuncionalidad del proceso de crecimiento de los países de la región, y se plantea la necesidad de avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo.

En una línea similar de análisis, Abeles, Pérez Caldentey y Porcile examinan los efectos del COVID-19 en la región, argumentando que para lograr la recuperación se requerirán políticas fiscales de gran magnitud dirigidas a estimular la demanda efectiva. La composición de estos esfuerzos fiscales deberá, según los autores, ponderar fuertemente el componente de inversión orientado a la generación de capacidades tecnológicas, la diversificación productiva y mayores encadenamientos de la matriz productiva.

El ensayo de Ocampo ofrece un análisis de los impactos del COVID-19 en clave histórica, mediante la comparación de la actual crisis sanitaria con la Gran Depresión de la década de 1930, la crisis asiática de 1997 y la crisis del período 2008-2009, que el autor denomina crisis del Atlántico Norte. El autor señala que todos los choques asociados a financiamiento externo, términos de intercambio, volúmenes de comercio y niveles de remesas han tenido impactos menos graves que la actual contingencia sanitaria. En el centro de estos resultados, Ocampo releva la insuficiente cooperación financiera internacional. Desde esta óptica, afirma que la fuerza con que ha golpeado la pandemia en América Latina y el Caribe obedece más bien a los factores estructurales internos que redundaron en el estancamiento económico que se observaba en la región antes de la crisis, en concordancia con los análisis realizados en los artículos de Bárcena y Cimoli y de Abeles, Pérez Caldentey y Porcile.

El conjunto de ensayos de perspectiva regional se completa con el trabajo de Bidegain, Scuro y Vaca Trigo, quienes analizan el impacto de la pandemia desde el enfoque de género, enfatizando en la forma como ha afectado la autonomía económica de las mujeres en la región, y el artículo de Moreno Brid y Morales, quienes ofrecen una perspectiva subregional de los efectos del COVID-19 en el caso de Centroamérica.

En cuanto a los artículos que combinan distintas visiones, mencionamos en primer lugar el ensayo de Bull y Robles, quienes exploran, mediante una cuidadosa revisión de literatura, el modo en que las pandemias inciden sobre la desigualdad en la distribución de los ingresos. Los autores sostienen que la literatura económica proporciona evidencia significativa en el sentido de que estos fenómenos acrecientan la desigualdad distributiva, en tanto que los estudios historiográficos y de la politología plantean que las pandemias pueden generar quiebres institucionales que, en un contexto de mutaciones dentro de las élites y de presiones de demandas populares, pueden tener como resultado el mantenimiento de los niveles de inequidad. Tras contrastar estas tesis teóricas con un conjunto de datos empíricos presentados para el caso de la región, los autores sugieren que en el contexto de la pandemia de COVID-19, si bien se observan transferencias de ingresos hacia los sectores más ricos y ciertos cambios en la composición de las élites, de todos modos, al ser estas las que han llevado adelante la conducción política durante la crisis sanitaria, existen pocos indicios de que la región esté asistiendo a un quiebre institucional.

En una línea similar de análisis, Palma aborda la problemática de la desigualdad en la región, con énfasis en el caso de Chile. Recurriendo al enfoque de la economía política de David Ricardo, comprende la distribución del ingreso como la articulación de un conflicto caracterizado por múltiples actores sociales en pugna por diversos intereses, disputas que se dan en un contexto histórico, político e institucional determinado que resulta tan relevante como los “fundamentos” puramente económicos. A partir de este marco analítico, Palma sostiene que, sin importar los hechos ocurridos a lo largo de la historia regional, los ricos de América Latina muestran una fuerte persistencia en esa condición, en virtud de la ley de hierro de las oligarquías, es decir, mediante un mecanismo que permite la reconstrucción de instituciones disfuncionales, que aseguran un patrón distributivo que favorece la posición de los sectores oligárquicos.

Finalmente, el número especial se completa con tres artículos en que se exploran los efectos de la pandemia de COVID-19 a partir de casos nacionales. Lomelí ofrece un análisis de la economía de la salud en México, Bresser-Pereira examina el impacto que ha tenido la pandemia en el caso de la economía brasileña y López y Sturla presentan un ensayo referido a la tributación sobre los grandes patrimonios, enfocando su análisis en el caso de Chile.

### III. Reflexiones que surgen en torno a estos ensayos

Los trabajos presentados en esta edición especial plantean aspectos que van más allá de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. Si bien los ensayos compilados se refieren a los efectos generados por la pandemia, según lo reseñado en la sección anterior, también abordan aspectos estructurales anteriores a la crisis tanto a nivel regional como mundial. En este sentido, la crisis sanitaria releva algunas interrogantes recurrentes sobre la economía mundial cuando se ha visto enfrentada a choques globales de magnitud similar.

Durante las últimas cuatro décadas, a medida que el proceso de globalización se fue intensificando en términos tecnológicos, financieros y comerciales, la economía mundial fue afectada de manera cada vez más recurrente por crisis económicas que han agudizado las brechas entre países desarrollados y en desarrollo, la desigualdad dentro de los países y entre ellos, las tensiones políticas y las amenazas reales del deterioro ambiental.

Estos hechos, particularmente acentuados por la crisis económica de 2008, han puesto en evidencia los múltiples fallos de la globalización en términos de su gobernanza y de los patrones disfuncionales de desarrollo que ha generado en los países. Rodrik (2011) ha abordado estos aspectos, analizando las tensiones entre el proceso de globalización, el avance democrático y las políticas nacionales de

desarrollo. En este contexto, el papel que desempeñan las instituciones resulta crucial para alcanzar un equilibrio adecuado entre las tres variables en juego, que es por naturaleza complejo, dadas la diversidad y la heterogeneidad de arreglos a los que llegan los diferentes países de acuerdo con las especificidades y preferencias sociales. Muchas veces estos arreglos nacionales difieren de las formas institucionales que requieren los mercados en términos de regulación, estabilidad y legitimación. La desregulación de los mercados financieros condujo a la economía global a ciclos más marcados de auge y recesión y, finalmente, a nuevas crisis financieras, que han agudizado las condiciones socioeconómicas dentro de los países, promoviendo a la vez movimientos sociales contrarios a la globalización.

En el plano de las relaciones centro-periferia, la supremacía de los mercados financieros desregulados por sobre los sectores reales de la economía mundial ha tenido profundos efectos en la capacidad de los países, sobre todo de los países en desarrollo, para llevar adelante políticas productivas y de inserción que les permitan cerrar sus brechas internas y externas. En este sentido, los problemas de la gobernanza financiera mundial encuentran un símil en las formas de organización del sistema multilateral de comercio, con restricciones que subordinan las capacidades del Sur global de implementar políticas industriales nacionales de orden desarrollista (Chang, 2002).

Frente a estas crisis económicas recurrentes como consecuencia de una globalización disfuncional en términos de gobernanza y efectos, un año después de que Rodrik publicara su obra *Paradoja de la globalización*, Paul Krugman daba a conocer un manifiesto cuya proclama central era la de “¡detener esta recesión ahora!”. En este trabajo, plantea que el sesgo recesivo presente en el capitalismo mundial desde 2008, hoy devenido en crisis no solo económica, sino también humanitaria en su más amplio sentido, como consecuencia del COVID-19, radica en la persistencia de las políticas de austeridad adoptadas por las tecnocracias, que inhiben los estímulos fiscales y monetarios que, a juicio de Krugman y otros economistas keynesianos, son necesarios para impulsar los motores de demanda agregada que se requieren para reactivar la demanda agregada mundial (Krugman, 2012). En diversos estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicados durante los últimos diez años se ha abordado el sesgo recesivo anterior a la pandemia, planteando como uno de sus factores fundamentales la insuficiencia de la demanda efectiva en términos globales y regionales. CEPAL (2016) es un ejemplo de ello, con su idea de promover una eficiencia keynesiana dentro del contexto del sistema multilateral.

Durante estos años de agudización de las contradicciones reveladas por el sistema económico mundial vigente, la CEPAL refinó sus propuestas de avance económico, social y ambiental mediante una estrategia de desarrollo basada en un enfoque de derechos. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010) fue el documento que planteó los fundamentos de esta estrategia, que en muchos casos antecedió a los planteamientos críticos del modelo de globalización vigente en el mundo elaborados por los más destacados economistas del campo heterodoxo a nivel mundial.

A partir de los planteamientos expresados en ese documento, se fueron ampliando y detallando los contenidos de esta estrategia de desarrollo y búsqueda de igualdad en materias que han constituido de manera permanente los mensajes desarrollistas de la Comisión: el cambio estructural para el desarrollo inclusivo (CEPAL, 2012) y la necesidad de promover pactos amplios para el desarrollo, como los referidos a la fiscalidad, la política productiva, el avance de las mujeres, la cohesión social y el desarrollo ambientalmente sostenible, entre otros (CEPAL, 2014). Destaca también la vinculación de esta estrategia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016), así como los documentos *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018), en el que se argumenta de manera sólida sobre la invalidez de “la gran disyuntiva” (*the big trade-off*) entre igualdad y eficiencia planteada por Okun (1975), y *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020), en el que se plantea la propuesta más reciente de la Comisión, contextualizada en los efectos de la pandemia, que considera las brechas que enfrenta la región en materia económica, social y ambiental y se expresa en un conjunto de

lineamientos de políticas que posibilitarían una recuperación acompañada de un cambio estructural y de inclusión social.

Así, mientras la CEPAL brindó estas visiones, que abordan las asimetrías estructurales clave que retardan el desarrollo en la región, entre ellas las brechas tecnológicas y productivas que limitan su crecimiento y la cultura del privilegio (una interpretación original que resume el puzle de economía política que explica la imposibilidad de reducir la desigualdad en un sentido amplio y aplicar una política tributaria progresiva), otras voces en el mundo se han referido a los efectos nocivos del patrón de globalización vigente. En este sentido surgió la amplia producción de Thomas Piketty y su interpretación del capitalismo en el siglo XXI, que brinda datos de concentración de la riqueza de larga data en el caso de las economías desarrolladas y puso en el debate y en la investigación económica el análisis de la distribución del ingreso en los percentiles más elevados, particularmente en el 1% más alto (Piketty, 2014). Por su parte, Milanovic (2016) instaló en el debate sobre la distribución el concepto de desigualdad global, es decir, el diferencial de ingresos medios entre los habitantes del planeta. Según este economista, la desigualdad en términos globales obedece a los ciclos de Kuznets de la dinámica distributiva dentro de los países y de la convergencia de ingresos entre ellos. Si bien se trata de un aporte a las investigaciones en estas materias, las tesis de Milanovic generan cierta controversia entre los analistas, algunos de los cuales señalan que la construcción institucional y el reparto asimétrico del poder dentro de las sociedades a favor de las élites es un aspecto que cumple un papel más preponderante que los que plantea Milanovic. Los trabajos de Palma y de Bull y Robles incluidos en este número ofrecen una visión orientada en esta línea argumental.

Además de los nuevos debates sobre la distribución que se presentan en esta edición especial, los trabajos incluidos abren también una reflexión en torno a otros temas centrales. Uno de ellos es el papel que debe recuperar el Estado orientado a políticas de desarrollo, toda vez que los mercados dejados a su libre arbitrio —en el espíritu de la filosofía liberal del *laissez faire*— no han logrado por sí solos, especialmente en el mundo en desarrollo, operar con eficacia para satisfacer los requerimientos de un crecimiento vigoroso con una adecuada distribución de sus beneficios entre los distintos actores sociales. En CEPAL (2020) se aborda el papel que le cabe al Estado en cuanto agente generador de pactos para la implementación de políticas macroeconómicas, industriales, sociales y ambientales que viabilicen el cambio estructural sostenible y la inclusión social.

En concordancia con estas ideas, varios economistas han planteado la necesidad de ampliar la función del Estado en las políticas económicas y de desarrollo. De manera muy destacada, Mariana Mazzucato ha reivindicado el papel emprendedor del sector público en estas políticas. Ha señalado concretamente que el Estado ha sido un actor clave en materia de inversiones y que su rol en esta función ha quedado invisibilizado por el sector privado de alta tecnología, segmento sobre el cual se han generado mitos que opacan el papel del sector público (Mazzucato, 2014). A partir de este planteamiento, vinculó el papel del Estado con la importancia de la innovación tecnológica, retomando un aspecto central de la economía política clásica: la teoría del valor. La interrogante central de Mazzucato (2019) al respecto es ¿qué es la riqueza y de dónde procede el valor? Más aún, se pregunta de forma acertada qué es realmente el valor y cuánto de lo que se presenta como tal no es acaso apropiación o extracción de valor preexistente. Estas preguntas por cierto son muy relevantes para las perspectivas de desarrollo en nuestra región, pues los procesos extractivistas que caracterizan las matrices productivas de sus economías en muchos casos concentran valor y no necesariamente crean riqueza o la acrecientan.

Por consiguiente, la necesidad de avanzar en la creación de nuevos sectores o industrias que generen valor genuino otorga un papel preponderante al Estado en dicho objetivo, entendiéndose que la política industrial y el cambio estructural constituyen *misiones* dirigidas a satisfacer necesidades estratégicas para las sociedades (Mazzucato, 2021), como la seguridad alimentaria y sanitaria, y otros sectores esenciales. Estos planteamientos son ciertamente convergentes con lo que ha propuesto la CEPAL (2020) en relación con los sectores productivos de alto potencial para desplegar una nueva

estrategia de desarrollo (energías renovables, movilidad sostenible y espacios urbanos, manufacturas para el cuidado de la salud y bioeconomía, entre otros). Los trabajos de Dosi y Savona incluidos en esta edición aportan elementos para la reflexión de estas cuestiones.

Retornando a la pregunta de cuál será el devenir de la economía mundial después de la pandemia, hay diversas reflexiones en torno a ella, muchas de las cuales antecedieron en muy poco tiempo la irrupción de la pandemia, que ponen de manifiesto los malestares que venía desencadenando la dinámica del capitalismo global. Se ha aludido a varios de ellos en esta sección. El año 2019 fue muy prolífico en cuanto a producción escrita sobre esto. En primer lugar, cabe mencionar la publicación *Capital e ideología*, de Thomas Piketty, quien plantea que la verdadera esencia de la desigualdad no es puramente económica o tecnológica, sino política e ideológica. En una clave más cercana a la de Gramsci que a la de Marx, sostiene que el motor de la historia no es la lucha de clases, sino las disputas hegemónicas en torno a la ideología. Una reflexión importante de Piketty es que el capitalismo puede ser superado para dar paso a sociedades más justas en sistemas políticos de tipo socialista-participativo o social-federativo (Piketty, 2019).

Por otro lado, en tónicas orientadas más bien a corregir las asimetrías del patrón capitalista vigente –es decir, superar el neoliberalismo– se sitúan las visiones de Milanovic (2019) y Stiglitz (2019). Milanovic plantea que el capitalismo, único sistema imperante en la economía mundial desde la década de 1990, presenta notables fallos, como la desigualdad y la corrupción, pero también ventajas en términos de satisfacción de la autonomía de los individuos, aunque advierte que ha tenido el costo moral del “éxito material” como el objetivo final de estos (el individualismo). A pesar de ello, es optimista en cuanto al devenir de este sistema y argumenta que existen posibilidades de reducir sus excesos e inequidades, algo similar a lo que Stiglitz (2019) conceptualiza como un “capitalismo progresista” que puede surgir después de corregir aspectos como la concentración corporativa global, los fallos de la industria financiera, la captura de los Estados nacionales por parte de los grupos económicos y la concentración de datos que surge al amparo de los nuevos conglomerados tecnológico-digitales. La acción sobre estas áreas, a juicio de Stiglitz, puede ayudar a reconstruir los cimientos de un capitalismo más justo e inclusivo.

Un punto de vista más matizado, quizás más pesimista que los planteamientos de Piketty, Stiglitz y Milanovic, es el que expresó Rodrik en 2020, en los momentos más difíciles de la pandemia. Su crítica al manejo de la crisis sanitaria se logra imbricar con los problemas previos que arrastraba la economía mundial, sistematizados en su tríada globalización-democracia-Estado, en el marco de la hegemonía neoliberal. Señala Rodrik:

En resumen, el COVID-19 tal vez no altere –y mucho menos revierta– las tendencias evidentes antes de la crisis. El neoliberalismo seguirá su muerte lenta. Los autócratas populistas se volverán aún más autoritarios. La hiperglobalización continuará a la defensiva mientras los estados-nación reclaman espacio para implementar políticas. China y Estados Unidos se mantendrán en su curso de colisión. Y la batalla dentro de los estados-nación entre oligarcas, populistas autoritarios e internacionalistas liberales se intensificará, mientras la izquierda lucha por diseñar un programa que apele a una mayoría de votantes (Rodrik, 2020).

En estas sentencias, Rodrik evidentemente reafirma el declive de la fase neoliberal del capitalismo, pero apunta de forma realista a que los sesgos recesivos que generó durante la última década y que la pandemia agudizó continuarán operando en los años venideros con una persistencia significativa. No obstante lo señalado por Rodrik, lo que resulta evidente es la necesidad creciente de persistir en la idea de poner todos los esfuerzos intelectuales, políticos y civiles al servicio de una globalización más equilibrada, justa e inclusiva y, junto con ello, volcar esos mismos esfuerzos en una región, la nuestra, que avance en la superación de sus obstáculos estructurales al desarrollo y la igualdad.

En este sentido, los artículos que se presentan en esta edición especial de la *Revista CEPAL* ofrecen al lector un cúmulo de visiones y reflexiones que esperamos le permitan ampliar su comprensión sobre los fenómenos globales y regionales que habrá que enfrentar a partir de este nuevo choque mundial que ha significado la irrupción del COVID-19.

## Bibliografía

- Bielschowsky, R. (1998), "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, octubre.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: un enfoque integrado del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Chang, H.-J. (2002), *Kicking away the ladder, development strategy in historical perspective*, Anthem Pr.
- Chena, P. y E. Pérez Caldentey (2020), "Structural change and counter-reforms in Latin America: necessity or possibility?", *Cuadernos de Economía*, vol. 39, N° 80, Universidad Nacional de Colombia.
- Ffrench-Davis, R. y M. Torres (2021), "Neo-structuralism", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, M. Vernengo, E. Pérez Caldentey y J. Barkley Rosser (eds.), Palgrave Macmillan.
- Krugman, P. (2012), *End this Depression Now!*, W. W. Norton & Company.
- Mazzucato, M. (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Business.
- (2019), *El valor de las cosas. ¿Quién produce y quién gana en la economía global?*, Taurus.
- (2014), *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, RBA.
- Milanovic, B. (2019), *Capitalism, Alone: the Future of the System that Rules the World*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institutions Press.
- Piketty, T. (2019), *Capital e ideología*, Paidós.
- (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, febrero.
- Rodrik, D. (2020), "¿El COVID-19 reconstruirá al mundo?" [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04/spanish?barrier=accesspaylog>.
- (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. (2019), *Capitalismo progresista: la respuesta a la era del malestar*, Taurus.
- Žižek, S. (2020), *Pandemia: la COVID-19 estremece al mundo*, Editorial Anagrama.

# Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

Alicia Bárcena y Mario Cimoli

## Resumen

En este artículo se plantea la urgencia de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe ante la crisis sanitaria actual. Las estadísticas indican que la región ha sido la más afectada por la pandemia y también la más dañada en términos económicos y sociales. Esto se debe a factores estructurales de larga data que han prefigurado su disfuncional estilo de desarrollo. La región creció a un exiguo 0,4% anual entre 2014 y 2019, en un contexto de profundización de la brecha de productividad externa, heterogeneidad estructural, senderos de baja productividad y un progresivo descenso de la participación de la masa salarial en el producto. Ello ha derivado también en un retroceso en el proceso de desarrollo socioeconómico. Así, la reactivación económica deberá cursar, a la par, significativas reformas estructurales productivas, fiscales e institucionales, para avanzar en la configuración de un estilo de desarrollo inclusivo y sostenible.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, crisis económica, salud, pobreza, desempleo, crecimiento económico, producto interno bruto, distribución del ingreso

## Clasificación JEL

O54, D30, G01, I14

## Autores

Alicia Bárcena es Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: alicia.barcena@un.org.

Mario Cimoli es Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: mario.cimoli@un.org.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios y aportes al texto de Gabriel Porcile, Vianka Aliaga y Cecilia Vera, y la colaboración de Claudio Aravena, Pablo Carvalho, Ernesto Espíndola, Nicole Favreau y Fernando Sosso, quienes suministraron diversos insumos cuantitativos que nutren la argumentación de este artículo.

## I. Introducción

La propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe a partir de marzo de 2020 ha desatado no solo una grave emergencia sanitaria en nuestros países, materializándose en una significativa pérdida de vidas humanas, sino que, además, ha tenido graves efectos económicos y sociales. Estos efectos, a su vez, han tenido como consecuencia mayor la de reforzar el sesgo recesivo en términos de menores tasas de crecimiento, dinamismo exportador, inversión productiva y empleo, que ya venían enfrentando las economías regionales antes de la crisis sanitaria. Dicho sesgo recesivo ha dado paso en varios casos a un proceso de estancamiento económico, y ha estado acompañado consecuentemente de retrocesos significativos en materia social, como el aumento del número de personas en situación de pobreza y el empeoramiento de la distribución del ingreso (tanto en términos factoriales como personales). En este contexto, en algunos países la crisis socioeconómica ha devenido también en profundas crisis políticas, poniendo en riesgo la democracia y la amplia inclusión social que requiere todo proceso virtuoso de desarrollo.

Frente a la irrupción del COVID-19 y sus efectos, aún en curso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desplegado desde marzo un gran esfuerzo de análisis de los alcances sanitarios, sociales y económicos de esta crisis, ofreciendo a los países miembros propuestas de políticas para reactivar la economía regional y retomar así una nueva senda de crecimiento y desarrollo sostenibles.

En este artículo se analizan los factores estructurales que explican por qué esta crisis pandémica ha tenido mayor incidencia sanitaria y socioeconómica en América Latina y el Caribe que en las demás regiones del mundo y se revisa la producción intelectual de la CEPAL en torno a la crisis sanitaria. Se argumenta que debido a esos factores estructurales el estilo de desarrollo anterior a la pandemia era insostenible desde el punto de vista social (desigualdad), económico (persistencia de asimetrías productivas y tecnológicas con los países avanzados) y ambiental (superación de los límites planetarios en el uso de los recursos naturales y la biosfera). Estos tres factores deben ser analizados de forma integrada, tomando en cuenta sus múltiples mecanismos de interacción. Este abordaje integrado se hace a partir de un modelo analítico de tres brechas (la económica, la social y la ambiental), propuesto por la CEPAL en el documento presentado en su trigésimo octavo período de sesiones (CEPAL, 2020i), en el que se describen el patrón actual de crecimiento y las perspectivas de avance hacia uno más virtuoso.

El artículo consta de seis secciones. En la sección II se analizan los alcances globales de la pandemia en términos de incidencia sanitaria y sus efectos económicos. En la sección III se explican los hechos estilizados que caracterizan la dinámica económica de la región antes de que se produjera la crisis sanitaria. En la sección IV se presenta el modelo de las tres brechas y se discuten los desafíos que supone la reducción de dichas brechas en distintos escenarios de políticas. En la sección V se exponen las consecuencias socioeconómicas que dejará la crisis y en la VI se plantean, a modo de conclusión, un conjunto de propuestas de políticas macro-, meso- y microeconómicas que viabilizarían un nuevo sendero de desarrollo en la región, con transformación productiva, inclusión social y sostenibilidad medioambiental, para superar así la disfuncionalidad del modelo vigente.

## II. Alcances globales de la pandemia

### 1. Alcances sanitarios

Tras la rápida propagación a escala global del COVID-19, hoy nuestra civilización enfrenta una crisis sanitaria, social y económica de enorme magnitud (CEPAL, 2020a). Si bien el mundo y la región pudieron enfrentar adecuadamente los brotes de gripe aviar en 2003 y gripe porcina en 2009 (transmitidas

por los virus H5N1 y H1N1, respectivamente), la emergencia sanitaria del COVID-19 ha implicado esfuerzos de contención mucho mayores, y los niveles de contagios y decesos son los más elevados desde la pandemia de gripe española, que afectó al mundo hace un siglo. En efecto, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), actualizados al 25 de febrero de 2021, la mortalidad por COVID-19 asciende a 2.486.679 personas<sup>2</sup>; en tanto, según estimaciones históricas presentadas en Murillo (2011), la gripe española se cobró entre 20 y 40 millones de vidas. Por otro lado, la gripe de Hong Kong (1968) ocasionó una mortalidad levemente inferior a la que ha generado hasta ahora el COVID-19, según las cifras presentadas en el cuadro 1.

### Cuadro 1

Mortalidad mundial ocasionada por pandemias de gripe en los siglos XX y XXI  
(En número de personas)

Años	Nombre	Mortalidad	Virus
1918-1919	Gripe española	20 000 000 a 40 000 000	H1N1
1957-1959	Gripe asiática	2 000 000	H2N2
1968	Gripe de Hong Kong	1 000 000	H3N2
2003 <sup>a</sup>	Gripe aviar	455	H5N1
2009 <sup>b</sup>	Gripe porcina	18 449	H1N1
2019-	Enfermedad por coronavirus	2 486 679	SARS-CoV2

**Fuente:** G. Murillo, "Recordando la gripe española", *Medicina Interna de México*, vol. 27, N° 5, Ciudad de México, 2011 y Organización Mundial de la Salud (OMS).

<sup>a</sup> Datos actualizados al 10 de julio de 2020.

<sup>b</sup> Datos actualizados al 1 de agosto de 2010.

En relación con el impacto mundial del COVID-19, en el cuadro 2 se presenta un conjunto de datos que es importante considerar. Se observa que, de los más de 111 millones de casos a nivel mundial, las regiones con menor incidencia son Oceanía, con algo más de 58.000 casos (0,1% del total mundial), África, con 3.697.776 casos (3,3%), y Oriente Medio, con 5.523.592 casos (4,9%). Por otro lado, las regiones con mayor incidencia son Europa, con 36.794.659 casos (32,9%), América del Norte, con 28.807.637 casos (25,7%), América Latina y el Caribe, con 21.066.155 casos (18,8%), y Asia, con 16.051.119 (14,3%). En términos de decesos, las tendencias son relativamente similares; nuevamente Oceanía, África y Oriente Medio son las regiones que registran menores niveles de defunciones por COVID-19, con proporciones del 0,05%, el 3,7% y el 4,5% del total mundial, respectivamente (columna (1) a (4)).

### Cuadro 2

Regiones del mundo: contagios y decesos a causa del COVID-19, al 25 de febrero de 2021  
(En número de personas y porcentajes)

Región	Casos (número) (1)	Muertes (número) (2)	Casos (porcentajes del total) (3)	Muertes (porcentajes del total) (4)	Casos (por millón de habitantes) (5)	Muertes (por millón de habitantes) (6)	Relación entre muertes y casos (porcentajes) (7) = (6)/(5)*100
África	3 697 776	91 928	3,3	3,7	3 056	76	2,5
América del Norte	28 807 637	520 779	25,7	20,9	78 734	1 423	1,8
América Latina y el Caribe	21 066 155	667 308	18,8	26,8	32 453	1 028	3,2
Asia	16 051 119	254 807	14,3	10,2	3 842	61	1,6
Europa	36 794 659	837 638	32,9	33,7	43 399	988	2,3
Oriente Medio	5 523 592	112 987	4,9	4,5	15 668	320	2,0
Oceanía	58 271	1 219	0,1	0,0	1 382	29	2,1
Mundo	111 999 954	2 486 679	100	100	14 649	325	2,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea] <https://worldhealthorg.shinyapps.io/covid/> y Banco Mundial.

<sup>2</sup> Si bien las cifras relativas a la pandemia se actualizan periódicamente en el sitio de la OMS ([en línea] <https://worldhealthorg.shinyapps.io/covid/>), para efectos de este artículo la fecha límite de análisis es el 25 de febrero de 2021. Alternativamente, se pueden revisar los datos del Coronavirus Resource Center de la John Hopkins University ([en línea] <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>), que muestran tendencias similares a los datos de la OMS.

En cuanto a Asia, si bien es una de las regiones con mayores niveles de incidencia, presenta una menor tasa de mortalidad en el contexto de las regiones más afectadas, y los decesos representan un 10,2% del total mundial, debido en parte a políticas sanitarias adecuadas. Por otro lado, América del Norte registra 520.779 defunciones, lo que representa un 20,9% del total mundial: los Estados Unidos es el país que alcanza la mayor proporción del subtotal regional tanto en número de contagios como de muertes, en relación con el Canadá. En Europa, en tanto, las muertes por COVID-19 llegan a 837.638, lo que equivale al 32,9% del total. Esta región fue una de las primeras en las que el virus se propagó a gran escala desde China a comienzos de 2020 y la que sufrió con mayor dramatismo su letalidad. Italia y España fueron de hecho los países que presentaron el mayor número de contagios y muertes en los primeros meses del brote de la enfermedad; a fines de 2020, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido muestran altos niveles de incidencia. Si bien se ha logrado contener la crisis en los países de ese continente, mediante medidas sanitarias y apoyos fiscales de gran envergadura, lo que ha permitido ir relajando las medidas de confinamiento y restricción de la movilidad humana, muchos países han experimentado rebrotes que han significado volver a las condiciones iniciales de emergencia.

Finalmente, sobresale el hecho de que América Latina y el Caribe no solo es una de las regiones con mayor número de casos positivos, después de Europa y América del Norte, sino también la que ha debido lamentar el segundo mayor número de fallecimientos por COVID-19 a nivel mundial: 667.308 personas, que representan el 26,8% de la mortalidad mundial ocasionada por esta pandemia. En las columnas (5) y (6) del cuadro 2 se muestra la incidencia de la enfermedad por medio del número de casos y decesos por millón de habitantes en cada región. En términos de casos, se observa que las regiones con mayor número de contagiados por millón de habitantes son América del Norte y Europa, seguidas por América Latina y el Caribe. En términos de decesos el orden se altera: América del Norte se ubica también en primer lugar, con 1.423 fallecidos por millón de habitantes, pero seguida de América Latina y el Caribe (1.028) y luego Europa (988). Sin embargo, más allá de estas diferencias regionales ajustadas, en la columna (7) del cuadro 2, en la que se presenta la relación entre fallecidos y contagiados como porcentaje, se puede observar que América Latina y el Caribe supera a todas las otras regiones del mundo, con un 3,2%. Esta medición más precisa evidencia la mayor fragilidad de la región en términos sanitarios para contener la propagación del virus, dadas la fragmentación y la insuficiencia de sus sistemas sanitarios, en relación con las regiones más desarrolladas del orbe.

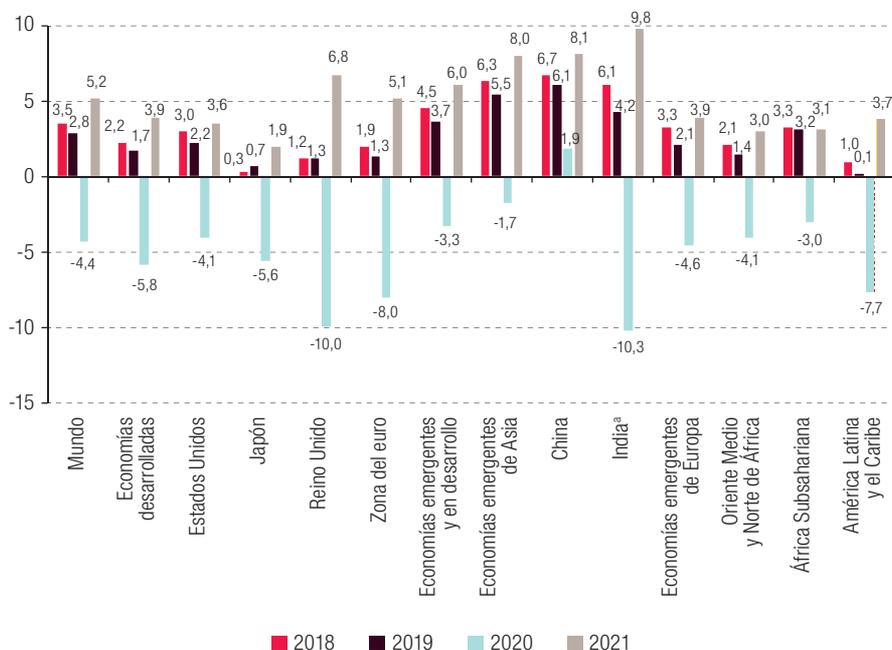
## 2. Efectos económicos

El brote de la enfermedad por coronavirus en la ciudad china de Wuhan, en enero de 2020, no tardó en expandirse al resto del mundo, transformándose en pandemia. Los gobiernos del mundo se vieron forzados a aplicar medidas sanitarias de confinamiento y distanciamiento físico, con el fin de frenar la propagación del virus (CEPAL, 2020a y 2020h). Estas medidas, aún vigentes, prácticamente paralizaron la economía global. El confinamiento temprano que adoptó China significó un choque para varios países que dependen de los vínculos comerciales con ese país, incluidos aquellos cuyo patrón de especialización descansa marcadamente en exportaciones primarias, dada la caída de los volúmenes demandados y de los precios de estos productos, si bien se espera que hacia fines de año algunos de ellos se recuperen. Junto con lo anterior, como resultado de la dominancia de China en las cadenas de valor mundiales, la producción ha experimentado cambios que se han difundido velozmente, afectando al conjunto de países que participan en ellas (CEPAL, 2020a).

Así, la crisis sanitaria devino en una crisis económica de enorme magnitud, comparable con las graves crisis cíclicas por las que atravesó el capitalismo en el siglo XX. En el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020*, publicado por la CEPAL, se afirma que “la pandemia de COVID-19 llevó a la economía global a la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial” (CEPAL, 2020h, pág. 27). Por otro lado, en CEPAL (2020j) se proyecta para 2020 una caída del PIB mundial del orden del 4,4%. Este

hecho se ilustra en el gráfico 1, en el que se presenta el crecimiento del PIB desagregado por grandes regiones y algunos países de alta incidencia en la economía mundial. De acuerdo con las proyecciones, el PIB de las economías desarrolladas, cuyo ritmo de crecimiento ya se venía desacelerando desde 2018, caería un 5,8% en 2020. En esta agrupación, las economías de la zona del euro experimentarían la mayor caída, de un 8,0%. La economía del Reino Unido se contraería un 10,0%, en tanto que los Estados Unidos y el Japón verían reducido su producto con caídas del 4,1% y el 5,6%, respectivamente.

**Gráfico 1**  
Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del PIB, 2018 y 2019, y proyecciones para 2020 y 2021  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Banco Mundial, Global Economic Monitor (GEM) [base de datos en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-economic-monitor> [fecha de consulta: junio de 2020]; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Economic Outlook, París, OECD Publishing, junio de 2020; Banco Central Europeo (BCE), "Eurosystem staff macroeconomic projections", junio de 2020 [en línea] <https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/index.en.html>; y Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects as of mid-2020*, Nueva York, 2020.

<sup>a</sup> Las cifras de la India corresponden al año fiscal, que comienza en abril y termina en marzo del año siguiente.

Las economías emergentes y en desarrollo presentarían, por su parte, un menor decrecimiento, cercano al 3,3%, pero este desempeño sería considerablemente inferior a la dinámica de crecimiento que registraron en 2018 y 2019. Dentro de este grupo, las economías de Asia Oriental y el Pacífico crecerían un 1,7%. China continuaría creciendo, pero al 1,9%, después de haber sostenido el crecimiento mundial con ritmos del 6,7% y el 6,1% en 2018 y 2019, respectivamente. La India, en tanto, experimentaría una contracción del 10,3% en su ritmo de crecimiento. Las economías de Oriente Medio y el Norte de África experimentarían una caída significativa de su PIB, del 4,1%.

En el conjunto de economías en desarrollo, sobresale el caso de América Latina y el Caribe. Conforme la región ha sido la más afectada en el mundo en términos sanitarios, como se mostró en el cuadro 2, en el gráfico 1 puede observarse que también sería la región más afectada en términos económicos, con una contracción de su PIB del orden del 7,7%. Esta fuerte caída de la producción regional, como se explicará en lo que sigue, radica, por un lado, en el colapso del comercio mundial y la caída de los precios internacionales de los productos que la región exporta y, por otro lado, en

la depresión que ha sufrido la demanda interna de las economías de la región, que se ha traducido a su vez en marcados aumentos de los niveles de desocupación y el cierre de unidades productivas, como consecuencia de las medidas generalizadas de confinamiento que han tomado las autoridades sanitarias. Como se verá, estos resultados incidirán también fuertemente en el área social, en términos de pobreza, pobreza extrema y desigualdad.

Por último, de acuerdo con proyecciones recientes presentadas en CEPAL (2020j), se espera que tanto el mundo en su conjunto como todas las regiones y países analizados experimenten recuperaciones de su tasa de crecimiento. Evidentemente, el logro de estos resultados dependerá en primer lugar de que aumente la eficacia en la contención de la pandemia, y en especial de que se logre avanzar en las estrategias nacionales de inmunización, dados los esfuerzos que han venido realizando los laboratorios internacionales para proveer diferentes vacunas contra el COVID-19. El éxito de estas estrategias podría reducir los niveles de incertidumbre global y con ello se podría reestimar al sector real de la economía, acelerando así el crecimiento económico, la reactivación del comercio y la recuperación del empleo y la formación de capital.

El comercio mundial ha experimentado un notorio colapso como consecuencia de la pandemia. La Organización Mundial del Comercio (OMC) proyecta para 2020 una caída de los flujos comerciales de mercancías en un rango que varía entre el 13% y el 32% a escala mundial (con datos disponibles hasta mayo), como puede observarse en el gráfico 2. Según la CEPAL (2020h), a diferencia de crisis anteriores, el comercio de servicios ha resultado más afectado que el de bienes durante la pandemia. En particular, los servicios de transporte relacionados con el comercio de bienes se han visto severamente afectados por la contracción que han sufrido estos flujos. Por otro lado, las medidas sanitarias adoptadas en el mundo han incluido la restricción de la movilidad internacional de las personas, lo que ha tenido una fuerte incidencia en el sector del turismo. Sobre la base de datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), la CEPAL (2020h) señala que entre enero y mayo de 2020 la actividad del sector cayó un 56% y la proyección para el año es de una contracción que podría variar entre un 60% y un 80%.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), World Trade Monitor [base de datos en línea] <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>; y Organización Mundial del Comercio (OMC), "Trade forecast press conference", 8 de abril de 2020 [en línea] [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra303\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra303_e.htm).

Dada la contracción mundial de la demanda de exportaciones, de acuerdo con las primeras proyecciones para 2020 se había estimado que los precios de los productos básicos experimentarían marcadas caídas respecto de los registrados en 2019. Ello tendría un efecto negativo en los términos de intercambio de los países exportadores de estos productos. Así, se esperaba que el precio del petróleo cayera un 36%. En tanto, se estimaba que los precios de los productos agropecuarios resultarían menos golpeados por la crisis, con una disminución esperada de casi un 2%. En cuanto a los metales y minerales, se proyectaba una caída de su precio de solo un 0,1%, pero con fuertes diferencias en términos de su composición interna. En efecto, los precios de los metales industriales, incluido el cobre, caerían un 5%. Esta caída se compensaría con el alza del precio de metales preciosos como el oro, que mostraban un incremento (al menos hasta el 24 de julio de 2020) de un 28% (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Variación interanual de los precios promedio anuales de productos básicos, 2016-2020  
(En porcentajes)

	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>a</sup>
Productos agropecuarios	4,9	0,5	0,5	-3,0	-1,7
Alimentos, bebidas tropicales y oleaginosas	6,8	-0,6	-2,8	-3,7	-1,5
Alimentos	11,5	-0,2	-4,3	-0,6	-2,5
Bebidas tropicales	0,6	-1,7	-10,1	-5,0	6,5
Aceites y semillas oleaginosas	2,4	-1,0	1,4	-7,7	-2,0
Materias primas silvoagropecuarias	-2,3	4,9	13,4	-0,7	-2,4
Minerales y metales	-0,8	23,3	4,2	-1,0	-0,1
Energía <sup>b</sup>	-16,3	23,5	25,6	-9,1	-29,6
Petróleo crudo	-15,7	14,5	29,4	-10,2	-35,6
Total productos primarios	-4,0	14,5	9,8	-4,6	-10,9
Total productos primarios (excluida la energía)	2,3	10,8	2,3	-2,0	-0,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)", 2 de junio de 2020 [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/en/774651591120179792/CMOPink-Sheet-June-2020.pdf>; Administración de Información Energética de los Estados Unidos, *Short Term Energy Outlook*, 7 de julio de 2020, y datos de Bloomberg y Capital Economics.

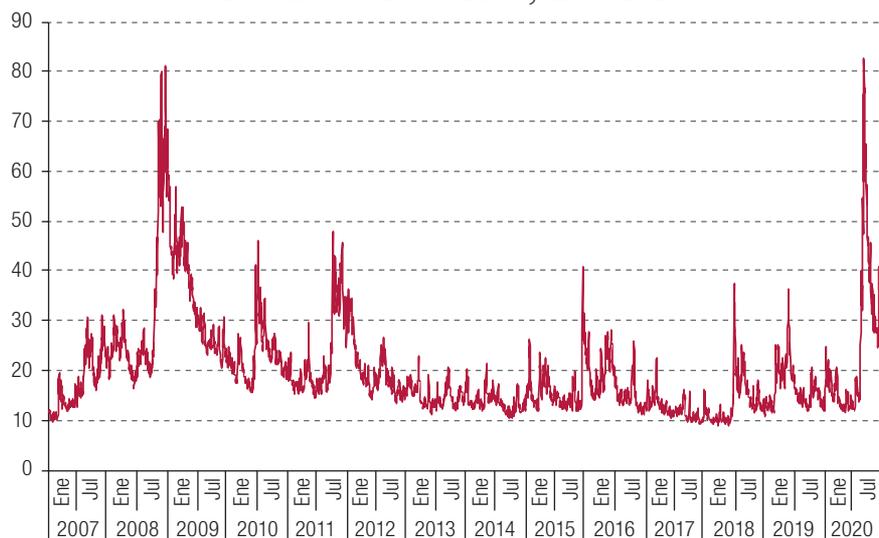
<sup>a</sup> Las cifras de 2020 corresponden a proyecciones.

<sup>b</sup> Esta categoría incluye el petróleo, el gas natural y el carbón.

En materia de políticas macroeconómicas, los gobiernos han adoptado distintas medidas extraordinarias, incluidas reducciones de las tasas de interés por parte de la banca central tanto en economías desarrolladas como emergentes. En lo que respecta a la política fiscal, ambos tipos de economías han desplegado una serie de estímulos fiscales de diversa magnitud en atención a sus tamaños relativos. Estas medidas fiscales se han orientado a paliar los efectos adversos de la crisis en el empleo y en los ingresos de los hogares y se han materializado, por ejemplo, en transferencias a hogares y empresas, períodos de gracia para el pago de impuestos y otras contribuciones, subsidios para el pago de salarios, reducción de impuestos y programas de garantías con fondos públicos para créditos y préstamos.

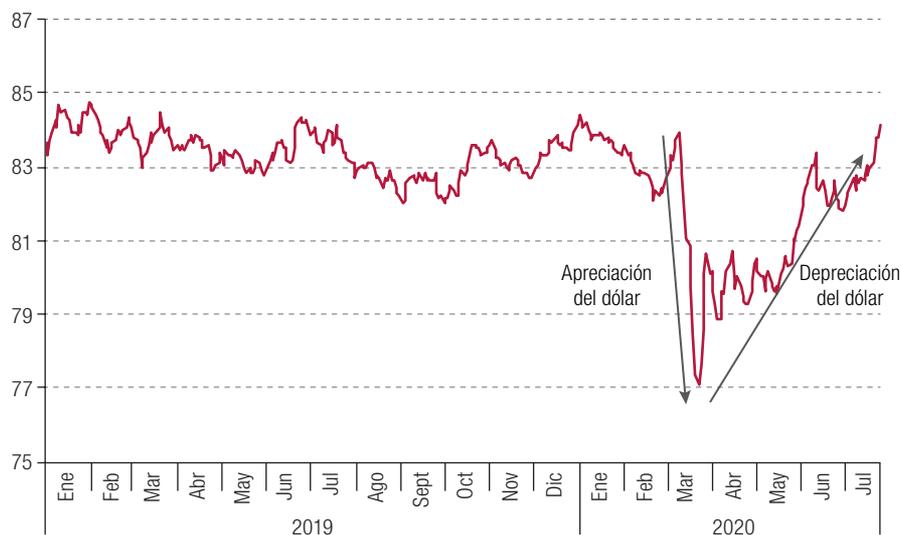
En cuanto al sector financiero, a pesar de que no se aprecia un deterioro de sus condiciones, persiste una elevada incertidumbre relacionada con los efectos sanitarios y socioeconómicos de la pandemia. Dicha incertidumbre se plasma en la volatilidad que ha caracterizado a los mercados financieros, que se ilustra en el gráfico 3. Medida por el índice VIX, la volatilidad de estos mercados se elevó hasta alcanzar niveles máximos en su historia a mediados de marzo de 2020, en tanto que se produjeron salidas masivas de capitales desde los mercados emergentes y aumentaron los niveles de riesgo soberano, en particular los de mercados emergentes. Por otro lado, la mayoría de las monedas se han depreciado de manera significativa respecto del dólar estadounidense, dada la naturaleza globalmente contracíclica de esta moneda, cuya tendencia es de fortalecimiento en tiempos recesivos y de debilitamiento ante expectativas de auge y reactivación (véase el gráfico 4).

**Gráfico 3**  
Volatilidad en los mercados financieros medida por el índice VIX,  
1 de enero de 2007 a 24 de julio de 2020



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg.

**Gráfico 4**  
Índice del tipo de cambio del dólar respecto de las principales monedas,  
1 de enero de 2019 a 16 de julio de 2020  
(Índice DXY, base enero de 2013=100)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg.

**Nota:** El índice DXY (índice dólar *spot*) de Bloomberg sigue la evolución del tipo de cambio del dólar estadounidense respecto de una canasta de diez monedas de relevancia mundial.

### III. América Latina y el Caribe antes de la crisis sanitaria

En la sección II se ha mostrado que la región ha sido la más golpeada en el mundo en términos sanitarios y económicos por la pandemia. En esta sección se argumenta que ese hecho es también consecuencia de los rasgos recesivos que caracterizaron el sexenio 2014-2019, en el que la región creció a un exiguo 0,4% promedio anual. Ese período estuvo caracterizado, en primer lugar, por la persistencia de los choques recesivos que experimentó la economía mundial como efecto de la crisis financiera mundial de 2008 y 2009 (la crisis del Atlántico Norte, como la denomina Ocampo (2020)) y de la crisis de la zona del euro de 2011, la elevada volatilidad financiera mundial, el fin del ciclo de auge de los productos básicos y sucesos geopolíticos y económicos recientes, como las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos.

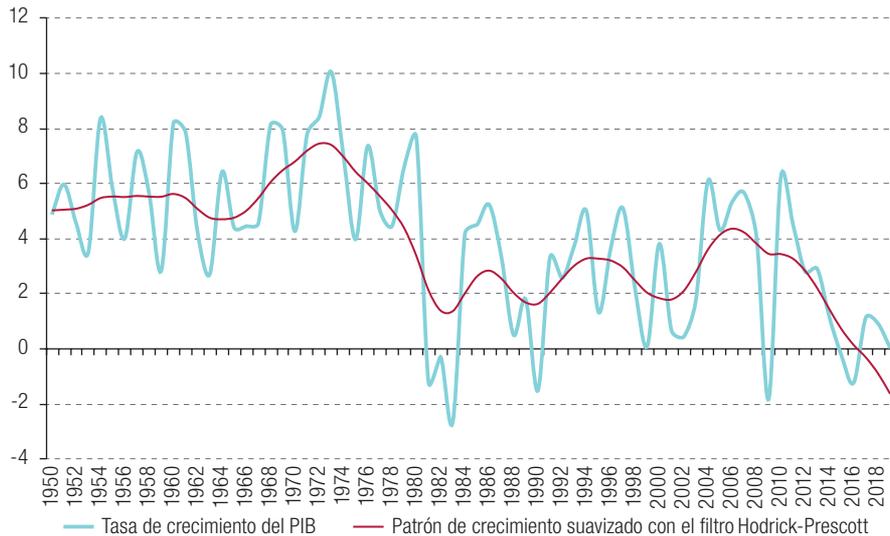
Este contexto externo ha agudizado los persistentes factores estructurales internos que caracterizan a las economías regionales, entre ellos la heterogeneidad estructural o brecha productiva interna, el crecimiento restringido por la balanza de pagos, la contracción de la demanda efectiva, especialmente en materia de inversión productiva, la reprimarización de las canastas de exportaciones, la baja complejidad de la matriz sectorial de la producción en términos de conocimiento, innovación e investigación y desarrollo (I+D), el limitado espacio fiscal para las políticas sociales y productivas, y el deterioro de las condiciones en el ámbito del empleo, con recrudescimiento de la informalidad y la secular regresión de la distribución factorial del ingreso en desmedro de la masa salarial. Todo ello, antes de la crisis, ya venía produciendo retrocesos sociales en materia de pobreza, pobreza extrema y distribución personal (y de hogares) del ingreso (véase CEPAL, 2020a, 2020b y 2020i, y Abeles, Pérez Caldentey y Porcile, 2020, en esta edición especial). A continuación, se presentan algunos hechos estilizados que ilustran los rasgos estructurales internos y externos de la dinámica económica regional anterior a la crisis ocasionada por la pandemia.

#### 1. Crecimiento inestable y volátil

En una perspectiva de largo plazo, América Latina y el Caribe se ha caracterizado por tasas de crecimiento del producto menores que las que alcanzan las economías desarrolladas y otras regiones periféricas y emergentes. Un rasgo aún más característico de su rezago en materia de desarrollo relativo es su dificultad para sostener tasas de crecimiento en períodos de auge y la relativa persistencia de bajas tasas en períodos de recesión y de reactivación. Este rasgo puede ser caracterizado mediante la volatilidad real en América Latina. En el gráfico 5 se presenta la dinámica del crecimiento latinoamericano de 1950 a 2019. Dos hechos muy claros surgen de una primera observación del gráfico: i) las mayores tasas alcanzadas por la región corresponden a los años comprendidos entre 1950 y 1980, un período histórico caracterizado por políticas desarrollistas y un proceso de industrialización guiado por el Estado, y ii) después de la crisis latinoamericana de la deuda externa, de la cual comenzó a recuperarse a partir de 1983, la región retomó ritmos de crecimiento positivos (con las excepciones de 1990, 2009, 2016 y, según lo indicado en la sección anterior, 2020).

El período 1983-2020 representa un retorno a una dinámica productiva basada en ventajas comparativas estáticas, en un contexto de hiperglobalización de la economía mundial. En este período el crecimiento se produce a tasas menores que las registradas en el período anterior. Al ajustar esta tendencia mediante el filtro Hodrick-Prescott, se aprecia con claridad la persistente variabilidad real de las economías de la región y la caída de la tasa de crecimiento tendencial a partir de la década de 1980.

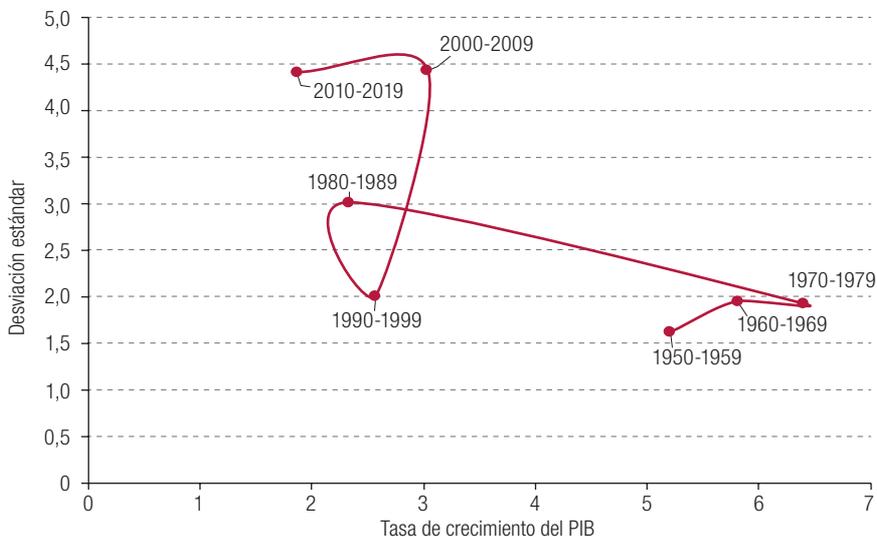
**Gráfico 5**  
América Latina: tasa de crecimiento del PIB real, 1950-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Una medida más directa de la volatilidad del crecimiento regional se presenta en el gráfico 6. Allí se relacionan las tasas de crecimiento promedio efectivas del PIB de diferentes períodos (eje horizontal) con sus correspondientes desviaciones estándar (eje vertical). Se aprecia que en el período que va de 1950 a 1979 el crecimiento fue más alto y la volatilidad menor, en tanto que lo opuesto sucedió en el período comprendido entre 1980 y 2020. Una menor vulnerabilidad externa y una mayor acumulación de capacidades productivas internas, asociadas a las políticas productivas en los años del desarrollismo, pueden explicar este quiebre histórico del patrón de crecimiento regional.

**Gráfico 6**  
América Latina: volatilidad del crecimiento, 1950-2019  
(En porcentajes y desviaciones estándar)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

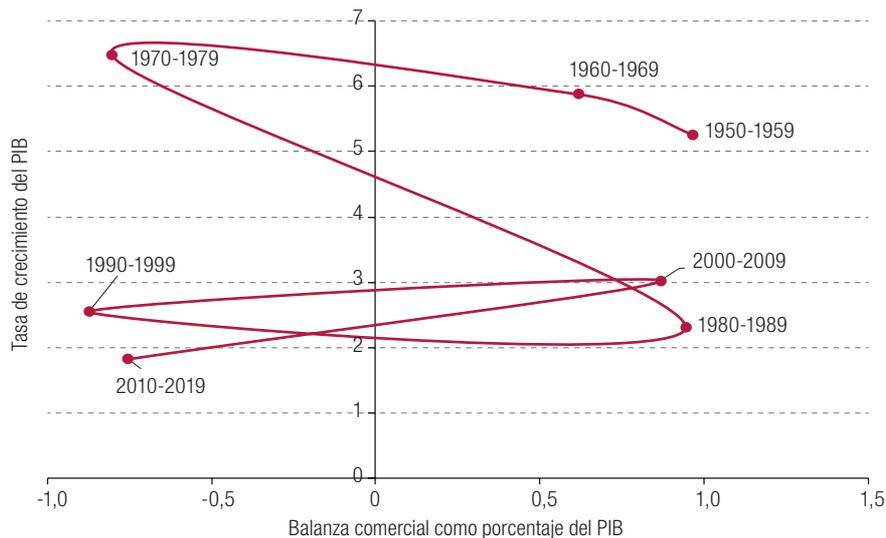
## 2. Crecimiento con restricción externa

El crecimiento con restricción externa constituye uno de los hechos estilizados más característicos del disfuncional patrón de desarrollo regional. La idea central de este concepto se relaciona con la incapacidad de las economías periféricas de crecer a una tasa concordante con la absorción total de la fuerza de trabajo, incluidos los altos niveles de subempleo de baja productividad que caracterizan la dinámica de desarrollo en la periferia (la heterogeneidad estructural), debido a su bajo potencial de generación de divisas. Raúl Prebisch abordó esta problemática, planteando que ella radicaba en el hecho de que la elasticidad ingreso de los bienes primarios exportados por la periferia es menor que la elasticidad ingreso de las importaciones de manufacturas producidas por las economías centrales (Prebisch, 1962). Ello supone a largo plazo una divergencia entre ambos tipos de economías en materia de crecimiento, dadas las asimetrías productivas y tecnológicas que se observan entre ellas y las presiones al endeudamiento externo que debe enfrentar la periferia debido a la escasez estructural de divisas. Prebisch (1963) amplió estas ideas bajo el concepto de estrangulamiento externo, que “consiste en una sucesión de desequilibrios de la balanza de pagos de tal magnitud que la escasez de divisas primero dificulta y luego bloquea la continuidad de la sustitución de importaciones” (Rodríguez, 2006, pág. 143).

Aproximaciones similares al enfoque del estrangulamiento externo plantean Seers (1962) y Rodríguez (1977), pero es Thirlwall (1979) quien formaliza el concepto de tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo. En una economía mundial de dos regiones, centro y periferia, dicha tasa se expresa en la siguiente ecuación:  $y^E = \frac{\varepsilon}{\pi} y^C$ , donde  $y^E$  e  $y^C$  representan, respectivamente, las tasas de crecimiento de la periferia y el centro,  $\varepsilon$  la elasticidad ingreso de la demanda mundial de exportaciones provenientes de la periferia y  $\pi$  la elasticidad ingreso de las importaciones provenientes del centro. Estas elasticidades, a su vez, dependen de las capacidades tecnológicas de la periferia en comparación con las del centro, porque son estas las que definen la participación del país en los mercados en que crecen más rápidamente las demandas interna y externa. El crecimiento de la periferia será menor que el del centro y habrá divergencia entre las dos regiones cada vez que el cociente  $\frac{\varepsilon}{\pi}$  sea menor que 1. Esta divergencia se mantendrá mientras las economías periféricas no sean capaces de modificar dicho cociente mediante políticas industriales, productivas y tecnológicas que permitan aumentarlo para reducir el estrangulamiento externo.

La relación entre crecimiento y sector externo se ilustra en el gráfico 7, en el que se presentan el saldo de la balanza comercial como porcentaje del PIB (en el eje horizontal) y la tasa de crecimiento del PIB (en el eje vertical). Periodos de alto crecimiento con déficit de la balanza comercial son seguidos por periodos de bajo crecimiento en que las economías de la región son obligadas a crecer e invertir menos para generar superávits y pagar la deuda. Solo en los años de rápida industrialización anteriores a la década de 1970 y en los años del auge de las materias primas se logró crecimiento con superávit de la balanza comercial (aunque en este último caso el crecimiento fue más bajo). La situación que emerge a inicios de la década de 2020, a partir de la crisis ocasionada por la pandemia, es en extremo compleja.

**Gráfico 7**  
América Latina: saldo de la balanza comercial como proporción del PIB  
y tasa de crecimiento del PIB, 1950-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

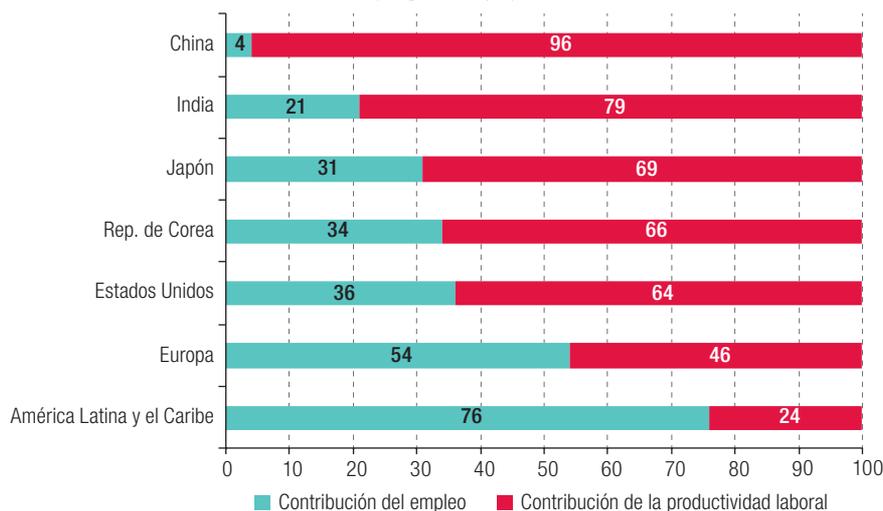
### 3. Baja productividad laboral como factor subyacente de la competitividad “espuria”

A mediados de los años ochenta Fernando Fajnzylber elaboró dos conceptos opuestos para caracterizar los patrones de competitividad y desarrollo en la región. Al patrón competitivo basado en precios, tipos de cambio sobrevaluados, depresión salarial y ventajas comparativas estáticas basadas en la extracción de recursos naturales lo denominó competitividad “espuria” y lo diferenció de un patrón competitivo basado en la incorporación del progreso técnico en el proceso productivo y el incremento de la productividad laboral mediante la capacitación de la fuerza de trabajo, al que caracterizó como competitividad “auténtica” (Fajnzylber, 1990).

En el gráfico 8 se presenta una descomposición del crecimiento del PIB para el conjunto de países de América Latina y el Caribe y otros países y regiones durante el período 2000-2019. Esta descomposición se realiza midiendo las contribuciones del empleo y la productividad laboral a las tasas de crecimiento del PIB<sup>3</sup>. Se observa que en la región el crecimiento promedio alcanzado en las dos últimas décadas fue generado en un 76% mediante la acumulación de empleo y en un 24% mediante incrementos de la productividad laboral. Esta situación contrasta notoriamente con el patrón observado en las economías asiáticas: en China la contribución de la productividad es de un 96% y la del trabajo de un 4%; en la India la relación es de casi un 80% y un 20%, respectivamente, mientras que en el Japón es del orden del 70% y el 30%, y en la República de Corea del 66% y el 34%. En Europa y los Estados Unidos las diferencias son más ajustadas; no obstante, en ambos casos las contribuciones de la productividad laboral son mayores que la de la región (de un 46% y un 64%, respectivamente).

<sup>3</sup> El ejercicio se realiza de acuerdo con el siguiente procedimiento. Si  $Y$  representa el nivel del PIB y  $E$  el nivel de empleo, la productividad laboral media se define entonces por el cociente  $P_E \equiv \frac{Y}{E}$ . De acuerdo con estas definiciones es trivial expresar el PIB mediante la expresión  $Y = P_E \cdot E$ . Al aplicar una transformación logarítmica a esta ecuación y luego el diferencial total con respecto al tiempo, se tendrá que  $\dot{Y} = \dot{P}_E + \dot{E}$ , donde  $\dot{Y}$  representa la tasa de crecimiento del PIB,  $\dot{P}_E$  el crecimiento de la productividad laboral media y  $\dot{E}$  el crecimiento del empleo. Normalizando la ecuación por la tasa de crecimiento del PIB, se obtiene que la contribución de la productividad laboral media es el cociente  $\frac{\dot{P}_E}{\dot{Y}}$  y la del empleo el cociente  $\frac{\dot{E}}{\dot{Y}}$ .

**Gráfico 8**  
América Latina y el Caribe y otras regiones y países: contribución del empleo y la productividad laboral al crecimiento del PIB, promedio 2000-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.

Estos resultados se explican por la distinta intensidad del esfuerzo tecnológico en cada una de estas economías, como se refleja en particular en la evolución de la relación I+D/PIB. La reprimarización que afectó recientemente a América Latina y el Caribe durante el ciclo de auge de los precios de los productos básicos, sumada a la debilidad de las institucionalidades de política industrial existentes en la región, han jugado definitivamente en contra del desarrollo de un proceso de cambio estructural que permita aumentar la contribución de la productividad laboral al crecimiento económico, mediante la mejora de las condiciones de competitividad “auténtica” en las economías de la región.

#### 4. Patrones de aprendizaje en un contexto de senderos regresivos e histéresis

Blanchard y Summers (1986) analizaron teórica y empíricamente las persistentes y elevadas tasas de desempleo que registraron las economías de Europa Occidental a partir de la década de 1980. Caracterizaron este hecho como un proceso de histéresis laboral, en el sentido de que un incremento de la tasa de desempleo a corto plazo provocado por un choque recesivo puede presentar una marcada persistencia a mediano plazo e incluso transformarse en desempleo estructural. De acuerdo con Setterfield (2009), la histéresis es un caso especial de dependencia histórica (o *path dependency*) en el que los efectos de un choque pasado sobre una variable  $\mu$ , supóngase, por ejemplo, la tasa de desempleo de una economía, pueden afectar el valor actual de la misma, vale decir que  $\mu_t = f(\mu_{t-1})$  y  $f'(\mu_{t-1}) > 0$ , esto es, que la tasa actual de desempleo depende de sus valores anteriores y que un incremento de estos genera un aumento de su valor presente<sup>4</sup>.

Un factor central del análisis consiste en dilucidar si un choque pasado en el desempleo (por ejemplo, como consecuencia de una crisis económica global) sigue un proceso de camino aleatorio (la dinámica exhibe raíz unitaria), lo que equivale a sostener que el choque de desempleo es

<sup>4</sup> La histéresis es una situación en que los parámetros de la economía cambian a consecuencia de un choque, de tal modo que esta no puede retornar a su situación original cuando el choque cesa. Por eso períodos de elevada apreciación cambiaria o elevado desempleo pueden generar efectos permanentes y no solo fluctuaciones de corto plazo.

permanente o extremadamente persistente, o bien es estacionario con deriva. Al respecto las evidencias econométricas en el mundo y en la región son diversas; no obstante, en el período reciente que sigue a la crisis del Atlántico Norte (2008-2011), tanto algunas economías desarrolladas como América Latina muestran una dinámica de desocupación que sugiere la presencia de histéresis.

En el gráfico 9 se compara la dinámica de creación de valor agregado y productividad laboral en los casos de China, los Estados Unidos y América Latina. Las curvas correspondientes a las economías china y estadounidense indican que conforme los incrementos del valor agregado van acompañados de incrementos de la productividad laboral el nivel de empleo también aumenta. Sobre todo en el caso de China, aumentos sostenidos de la productividad y del empleo confluyeron para elevar rápidamente el PIB. En el caso latinoamericano, esta relación fue mucho más débil. Después de 2009, aumentó el producto con caída de la productividad (lo que sugiere que el producto aumentó por un aumento del empleo de productividad más baja), y a partir de 2014 tanto la productividad como el empleo cayeron, y con ellos el PIB.

**Gráfico 9**

América Latina, Estados Unidos y China: productividad laboral y valor agregado  
(En dólares y miles de millones de dólares)

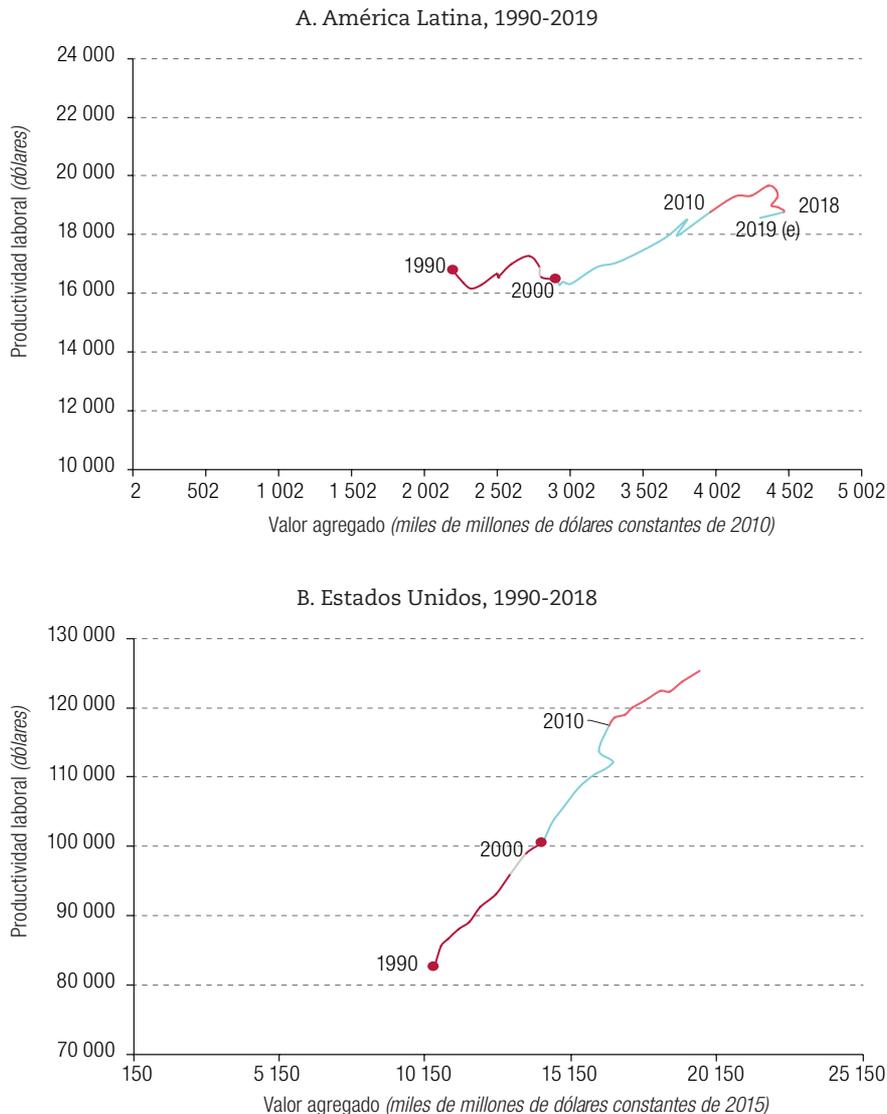
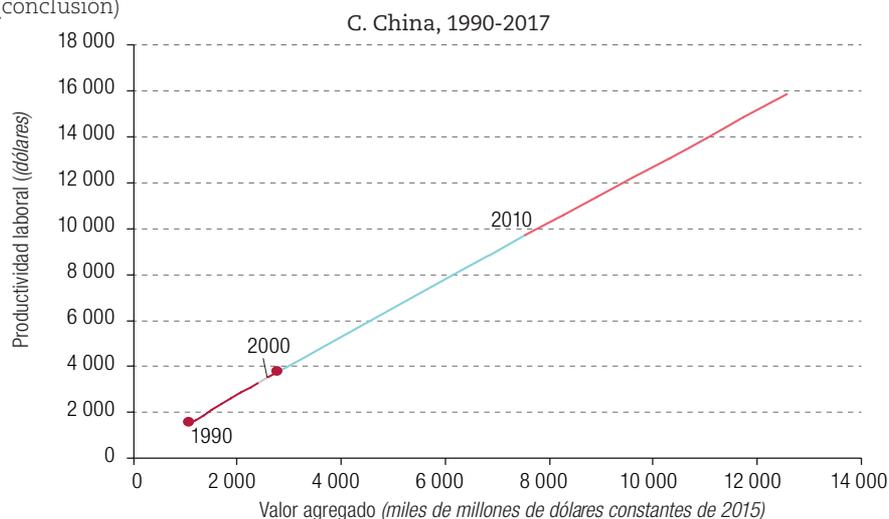


Gráfico 9 (conclusión)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas; CEPAL/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, mayo de 2020, y “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio de 2020.

## 5. Deterioro secular de la distribución factorial del ingreso

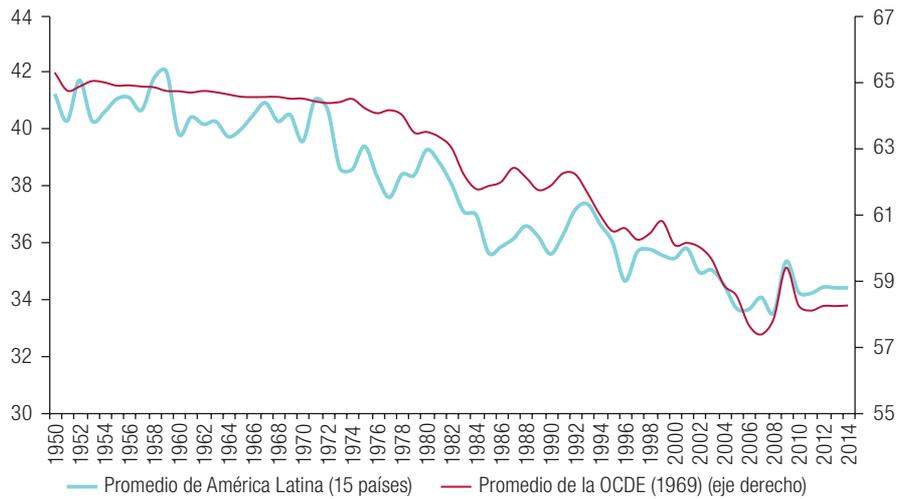
Un hecho estilizado del capitalismo global durante los últimos siete decenios ha sido el deterioro de la distribución factorial del ingreso en desmedro del trabajo (Torres, 2019). Este fenómeno ha incidido transversalmente tanto en los países desarrollados como en el conjunto de economías en desarrollo. Desde la década de 1950 —en pleno auge del desarrollismo— hasta el período de reciente hiperglobalización se ha venido registrando una permanente caída de la participación de la masa salarial en el PIB, tanto en economías de América Latina como de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En América Latina, dicha participación de los salarios ha pasado del 41% en 1950 al 35% en 2014, en tanto que en la OCDE ha pasado del 65% a menos del 59% en el mismo período (véase el gráfico 10). Hacia 2014, año más reciente con información disponible, la secular caída de la masa salarial presenta fuertes contrastes tanto en las economías de la OCDE como en las latinoamericanas<sup>5</sup>.

En ese sentido, destacan los casos de Bélgica, el Canadá, Dinamarca, Finlandia y Francia, entre otros, donde las participaciones salariales son superiores al 60%, y las economías de Italia, el Japón y el Reino Unido, que presentan las participaciones más bajas, que fluctúan entre el 43% y el 48%. En América Latina, Costa Rica es el país que presenta la mayor participación, de un 50%, seguido del Brasil y Honduras, con participaciones del orden del 45%, en contraste con México, el Perú y Venezuela (República Boliviana de), cuyas participaciones salariales se sitúan entre el 20% y el 29%. Los valores de este indicador en América Latina reflejan en alguna medida los problemas estructurales de los mercados laborales de la región, como la flexibilidad laboral, las brechas productivas internas, la especialización productiva y la debilitada capacidad de organización sindical de los trabajadores, hechos que por cierto no incluyen los altos niveles de informalidad. La asimétrica distribución factorial del ingreso es un factor fundamental en términos de la regresividad de la distribución personal; el período reciente de estancamiento en el sexenio 2014-2019 y los profundos retrocesos que generará la crisis sanitaria en el empleo y los salarios hacen pensar razonablemente que ambos tipos de distribuciones empeorarán aún más.

<sup>5</sup> Véase el caso de 15 países de América Latina en Alarco (2014) y el caso de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>.

**Gráfico 10**

América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):  
evolución de la participación de la masa salarial en el PIB, 1950-2014  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de G. Alarco, "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, y Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>.

## 6. Ampliación de la brecha externa

En este contexto, América Latina y el Caribe no cierra la brecha de productividad externa con el mundo desarrollado. En los gráficos 11A y 11B se muestra cómo desde 1990 en adelante el PIB per cápita tanto de América Latina como del Caribe relativo al de la OCDE y los Estados Unidos, si bien comienza a aumentar, después de la década perdida de 1980, no alcanza las magnitudes del período 1950-1989. De forma coherente con lo señalado en el apartado 1 de esta sección, durante la década de 2010 la brecha vuelve a abrirse con respecto a las economías desarrolladas.

**Gráfico 11**

América Latina y el Caribe: divergencia productiva expresada como PIB per cápita respecto del PIB per cápita de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de los Estados Unidos, 1900-2018  
(En porcentajes)

### A. Brecha respecto de la OCDE<sup>a</sup>

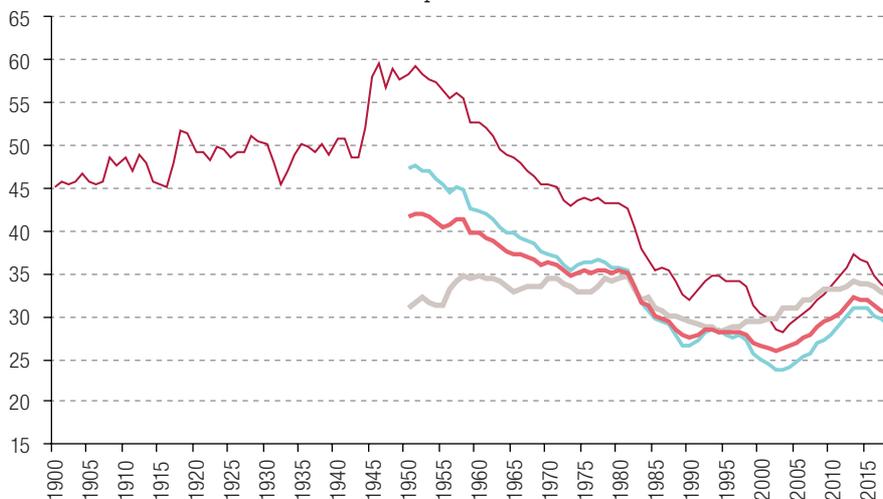
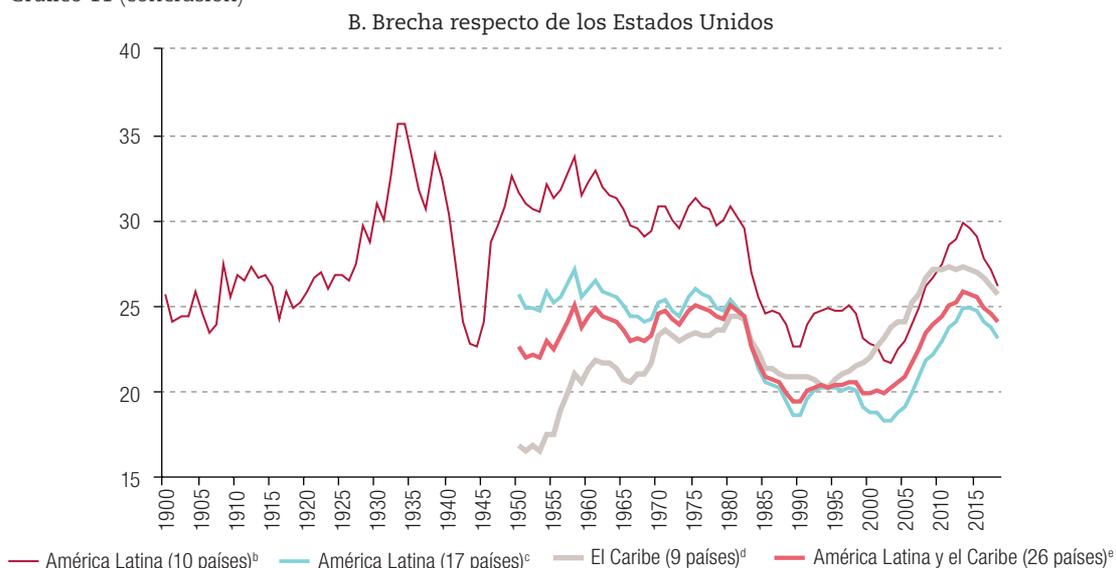


Gráfico 11 (conclusión)



**Fuente:** Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>.

<sup>a</sup> Para la brecha con la OCDE, desde 1900 a 1949 se utilizan los datos de 20 países. Desde 1950 son 24 países (países miembros hasta 1973).

<sup>b</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>c</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>d</sup> Barbados, Cuba, Dominica, Haití, Jamaica, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

<sup>e</sup> Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## IV. Las tres brechas

De acuerdo con lo señalado en la sección anterior, la pandemia emerge en la región en el marco de tres crisis estructurales: una crisis social que se refleja en los altos niveles de desigualdad; una crisis económica que se refleja en el bajo crecimiento y el rezago tecnológico de la región frente a los países avanzados y (cada vez más) frente a algunas economías asiáticas, y una crisis ambiental que se refleja en la pérdida de biodiversidad, bosques y aguas, y en la tendencia al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas tres crisis y las políticas necesarias para superarlas interactúan entre sí. Cambiar el estilo de desarrollo de la región exige actuar coordinadamente sobre las tres. La CEPAL (2020i) ha propuesto un modelo de tres brechas que aborda de forma integrada las interacciones entre las variables relevantes y los instrumentos de política. El modelo se construye a partir de tres tasas de crecimiento que se explican a continuación.

### 1. La tasa de crecimiento con equilibrio externo, $y^E$

Se entiende que esta es la tasa compatible con el equilibrio de la balanza básica (cuenta corriente y movimientos de capital de largo plazo) de la balanza de pagos. Por razones de simplicidad se usará, para describir el crecimiento con restricción externa, la ecuación de crecimiento con equilibrio en la balanza comercial conocida como Ley de Thirlwall, ya discutida en el apartado 2 de la sección III:

$$y^E = \frac{\varepsilon y^C}{\pi} \quad (1)$$

En esta expresión,  $y^E$  es la tasa de crecimiento de la periferia para la cual el saldo neto de la balanza comercial es cero<sup>6</sup>. La ecuación (1) define la curva de equilibrio externo *EE* (representada en el diagrama 1), que representa todas las combinaciones de  $y^E$  y de  $y^C$  que satisfacen el equilibrio en la balanza comercial.

## 2. La tasa mínima para reducir la desigualdad, $y^S$

Esta es la tasa requerida, por un lado, para reducir la heterogeneidad estructural, incorporando a los trabajadores en situación de desempleo y subempleo en empleos formales de productividad creciente y, por otro lado, para financiar las políticas sociales y de transferencias de ingresos desde los deciles de ingreso más altos a los más bajos. Si bien parte importante de la reducción de la desigualdad puede lograrse con políticas puramente redistributivas, la creación de empleos formales —lograda por medio del crecimiento y la diversificación productiva— son un complemento necesario de aquellas políticas.

## 3. La tasa máxima compatible con la restricción ambiental, $y^A$

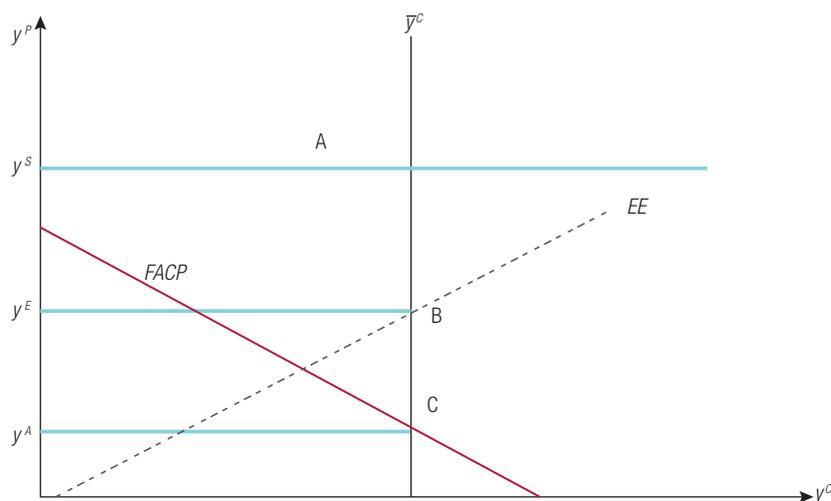
Esta es la tasa compatible con el respeto de los límites del planeta y su protección para el desarrollo de las futuras generaciones. Desde un punto de vista operacional, puede medirse en términos de metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aunque conceptualmente considera los diversos impactos ambientales de la actividad humana, y no solo el cambio climático. Esa tasa cae con el crecimiento del centro, porque este último deja menos espacio para las emisiones de la periferia, dado un presupuesto total de carbono que debe ser distribuido entre las dos regiones. La frontera ambiental centro-periferia representa todas las combinaciones de crecimiento de la periferia y del centro compatibles con el presupuesto de carbono existente, dada la tasa de descarbonización asociada a las innovaciones ambientales y su difusión hacia el sistema económico global. El progreso técnico orientado a la descarbonización de la producción permitiría reducir las emisiones por unidad de PIB y elevar  $y^A$  para cada tasa de crecimiento del centro. En la medida en que se utilicen energías más limpias y aumente la eficiencia energética, el mismo presupuesto de carbono será compatible con un crecimiento mayor.

## 4. La interacción de las tres tasas

En la tasa  $y^A$  se entrecruzan dos dimensiones de la igualdad: i) entre generaciones, ya que toma en cuenta el derecho de las generaciones futuras de disponer de los mismos servicios ambientales para su desarrollo que la generación actual; ii) en la actual generación, ya que considera el derecho de los países más pobres (y de los más pobres en cada país) de mejorar sus niveles de ingreso y bienestar a mayor velocidad que los países más ricos (y que los más ricos en cada país).

<sup>6</sup> Véanse más detalles en Blecker y Setterfield (2019), capítulo 9.

**Diagrama 1**  
Las tres brechas del desarrollo sostenible



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:**

$y^P$ : tasa de crecimiento de la periferia.

$y^C$ : tasa de crecimiento del centro (exógena e igual a  $\bar{y}^C$ ).

$y^E$ : tasa de crecimiento de la periferia compatible con la restricción externa, que aumenta con el crecimiento (y la demanda de importaciones) del centro y con el aumento de las capacidades tecnológicas de la periferia (competitividad auténtica).

$y^S$ : tasa mínima de crecimiento para la igualdad, que será más alta cuanto mayor sea la desigualdad inicial y menor el esfuerzo redistributivo del país.

$y^A$ : tasa máxima de crecimiento de la periferia con equilibrio ambiental global, que cae con el crecimiento del centro y que aumenta con la intensidad del progreso técnico, en particular con la innovación y la difusión de tecnologías ambientales.

Brecha social: distancia entre los puntos A y B.

Brecha ambiental: distancia entre los puntos B y C.

Brecha de sostenibilidad (en sus tres dimensiones): distancia entre los puntos A y C.

$EE$ : tasa de crecimiento de la periferia con equilibrio externo.

$FACP$ : frontera ambiental centro-periferia.

En el diagrama 2 se muestran las tres brechas, suponiendo exógena la tasa de crecimiento del centro  $\bar{y}^C$ : la brecha social, que es la diferencia entre la tasa de crecimiento para la igualdad y la tasa compatible con el equilibrio externo (diferencia entre  $y^S$  e  $y^E$ , segmento de A a B); la brecha ambiental, que es la diferencia entre la tasa de equilibrio externo y la frontera de sostenibilidad (diferencia entre  $y^E$  e  $y^A$ , segmento de B a C), y la brecha de la sostenibilidad, que es la que existe entre la tasa de crecimiento para la igualdad y la de equilibrio ambiental (diferencia entre  $y^S$  e  $y^E$ , segmento de A a C).

El desarrollo sostenible en sentido amplio solo se logra cuando  $y^E = y^S = y^A$ , porque se cumplen las condiciones de sostenibilidad en sus tres dimensiones, la social, la económica y la ambiental. De acuerdo con estimaciones hechas por la CEPAL (2020), en el caso de América Latina y el Caribe se verifica que  $y^S > y^E > y^A$ .

De las tres tasas, la que tiende a prevalecer en una economía abierta es la tasa de crecimiento con equilibrio externo: crecer por encima de ella exige endeudarse, y hay un límite para el nivel de endeudamiento que un país consigue financiar en el mercado internacional. La economía se moverá en función de las presiones externas hacia  $y^E$ . Para lograr el desarrollo sostenible, es necesario implementar un conjunto de políticas que promuevan la convergencia entre las tasas. Este conjunto de políticas representa un gran impulso para la sostenibilidad, que aumenta la inversión en los distintos sectores de la economía de manera coordinada, de forma que las transformaciones sociales, productivas y tecnológicas se refuercen mutuamente. La tasa a la que debe converger la economía es la tasa de crecimiento para la igualdad, la más alta de las tres: políticas sociales, tecnológicas y ambientales deben combinarse para que las tres tasas se igualen al nivel de  $y^S$ .

Por un lado, las políticas sociales pueden reducir la tasa mínima necesaria para la igualdad. Esta será menor si el nivel inicial de desigualdad es bajo y si las políticas redistributivas son fuertes. El crecimiento y el aumento del empleo formal siempre serán mecanismos imprescindibles para la reducción de la desigualdad, pero su importancia relativa (por lo menos a corto plazo) será menor en presencia de un Estado de bienestar.

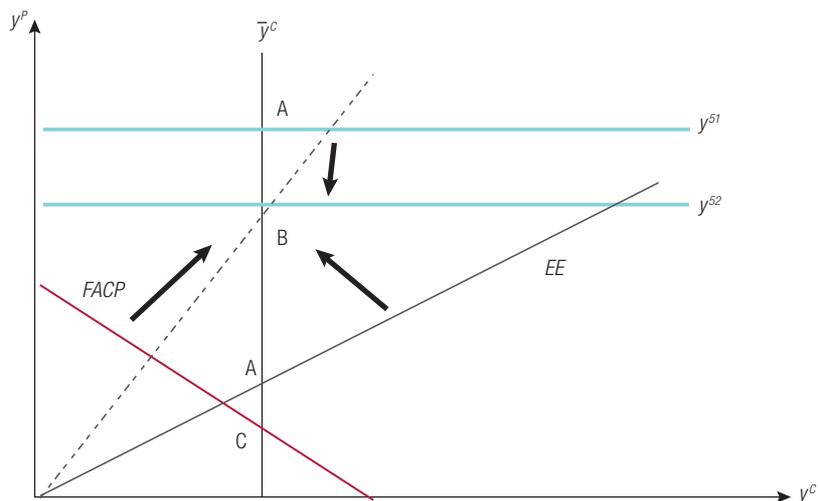
Por otro lado, las políticas industriales y tecnológicas pueden impulsar procesos de difusión de tecnología y cambio estructural en la periferia que eleven la competitividad auténtica (y, con ella, la relación  $\varepsilon/\pi$  y la tasa de crecimiento con equilibrio externo,  $y^E$ ) (véanse Cimoli y Porcile, 2014; Cimoli, Pereima y Porcile, 2019).

Finalmente, la convergencia de  $y^E$  con  $y^A$  requiere que el progreso técnico tenga una cierta dirección, a saber, elevar la eficiencia en el uso de la energía, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover formas sostenibles de producción. Las políticas de innovación y difusión de tecnología no solo deben apoyar la competitividad auténtica, sino además encauzar la economía en sendas bajas en carbono basadas en el uso de energías renovables.

Para que estos procesos sean viables es necesario explorar las complementariedades entre las políticas. Las políticas de inversión en energías renovables pueden reducir el costo de la energía y favorecer así la competitividad internacional; las políticas de educación y estímulo del consumo sostenible ayudarían a que las innovaciones ambientales fueran también favorables a la competitividad (ya que los bienes ofrecidos responderían a los patrones de demanda emergentes); políticas industriales que estimulen la producción interna de vehículos o partes de vehículos eléctricos reducirían los déficits externos y disminuirían las emisiones; políticas sociales a favor de la salud y la educación universales contribuirían no solo a la igualdad, sino también a la productividad, el aprendizaje tecnológico y la competitividad. En el diagrama 2 se resumen las complementariedades entre las políticas y la necesidad de su coordinación en un gran impulso.

**Diagrama 2**

Las políticas a favor de la igualdad favorecen también el progreso técnico



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:**

$y^P$ : tasa de crecimiento de la periferia.

$y^C$ : tasa de crecimiento del centro (exógena e igual a  $\bar{y}^C$ ).

$y^S$ : tasa mínima de crecimiento para la igualdad, que será más alta cuanto mayor sea la desigualdad inicial y menor el esfuerzo redistributivo del país.

Brecha social: distancia entre los puntos A y B.

Brecha ambiental: distancia entre los puntos B y C.

Brecha de sostenibilidad (en sus tres dimensiones): distancia entre los puntos A y C.

EE: tasa de crecimiento de la periferia con equilibrio externo.

FACP: frontera ambiental centro-periferia.

La reducción de la tasa mínima de crecimiento para la igualdad de  $y^{S1}$  a  $y^{S2}$  (del punto A al punto B) sería el resultado de políticas sociales y de bienestar más amplias. Al mismo tiempo, las políticas industriales y tecnológicas moverían la frontera ambiental centro-periferia hacia arriba, elevando la tasa compatible con la protección del medio ambiente, del punto C al punto B (entre otros mecanismos, mediante la inversión en energías renovables o en la agricultura y el turismo sostenibles). Los procesos de cambio tecnológico y cambio estructural cambiarían la inclinación de la curva EE (esta inclinación es dada por  $\varepsilon/\pi$ ), desplazando la tasa de crecimiento con equilibrio externo del punto A (momento inicial) al punto B (después del cambio del patrón de especialización). Es clave que los instrumentos de política actúen coordinadamente sobre las tres curvas.

## V. Efectos económicos y sociales durante la pandemia

La pandemia afectó fuertemente la oferta y la demanda agregadas en la región. La intensidad y la persistencia de sus efectos estarán directamente relacionadas con las condiciones internas de cada una de las economías, la dinámica del comercio mundial y la duración de la crisis sanitaria, así como con las políticas sanitarias, económicas y sociales adoptadas para mitigar los impactos de la crisis.

En este sentido, la CEPAL (2020a) clasifica los costos de la pandemia según sus efectos directos en los sistemas de salud y sus efectos indirectos en la producción y el consumo. En cuanto a los efectos directos, se deberán considerar mayores presiones sobre los servicios sanitarios regionales, cuya principal característica es el grado de fragmentación que presentan. La desigualdad de acceso a estas prestaciones se verá intensificada según los niveles de ingreso y el lugar de residencia de los afectados. En cuanto a los efectos indirectos sobre la oferta y la demanda agregadas, las medidas de confinamiento y distanciamiento físico han incidido en la suspensión de actividades productivas, lo que ha afectado los sectores de educación, comercio, turismo, transporte y de extracción de recursos naturales.

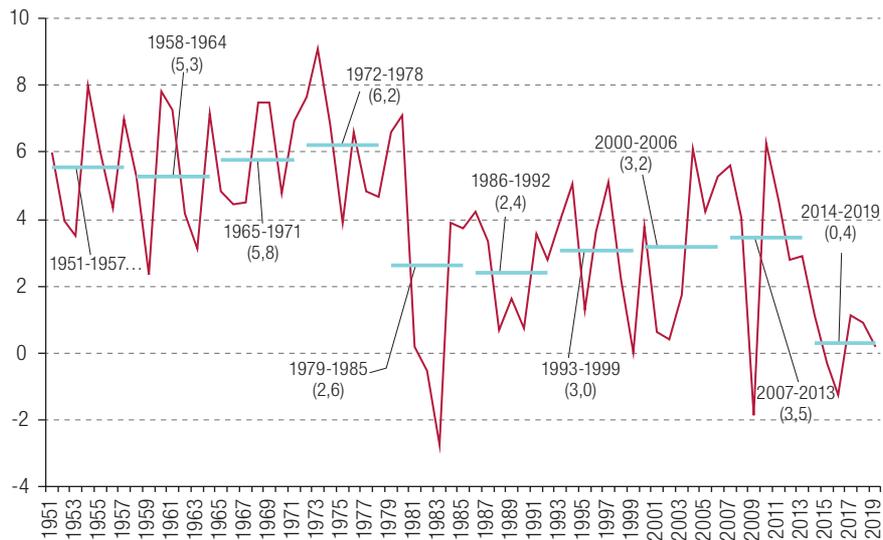
### 1. Efectos económicos<sup>7</sup>

#### a) Magnitud de la crisis en términos macroeconómicos

A corto plazo se espera que la crisis provoque un incremento de la desocupación, una reducción de los salarios y los ingresos, y aumentos de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad. A mediano y largo plazo, las mayores consecuencias serían la quiebra de empresas, la reducción de la inversión privada, la disminución de la tasa de crecimiento, una menor integración en cadenas de valor mundiales y un deterioro de las capacidades productivas y de capital humano. La CEPAL ha sostenido que la reactivación económica regional supone una adecuada contextualización y dimensionamiento de los efectos antes señalados. Situando la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 en una perspectiva histórica, los efectos de corto, mediano y largo plazo serán de tal magnitud, que según la CEPAL (2020b y 2020h) esta crisis es la más profunda desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (véase el gráfico 12).

<sup>7</sup> Véase un análisis complementario de este tópico en Bárcena (2020).

**Gráfico 12**  
América Latina y el Caribe: evolución de la tasa de crecimiento del PIB real, 1951-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Sobre la base de cálculos de la CEPAL, según los cuales se estima que el PIB per cápita regional caerá un 8,5%, se prevé un retroceso de esta variable a un nivel similar al de 2010. Esto significa que, como consecuencia de la pandemia y el contexto recesivo anterior, se configurará una nueva década perdida.

En el contexto de este fuerte retroceso, los tejidos productivos perderán densidad, lo que intensificará el problema de la heterogeneidad estructural. Concretamente, se estima que la pandemia ocasionará el cierre de 2,7 millones de empresas formales en la región (CEPAL, 2020d). En concordancia con lo anterior, el desempleo alcanzaría a 44 millones de millones de personas, es decir, 18 millones más que en 2019. Se trata entonces del mayor aumento desde la crisis financiera mundial. Durante ese ciclo recesivo la tasa de desocupación se incrementó del 6,7% en 2008 al 7,3% en 2009. De acuerdo con los indicadores presentados en el cuadro 4, la tasa de desocupación interanual representará un 13,5% de la población económicamente activa (PEA) (CEPAL, 2020e y 2020h).

**Cuadro 4**  
América Latina y el Caribe: indicadores laborales, 2020<sup>a</sup>  
(En millones de personas y porcentajes)

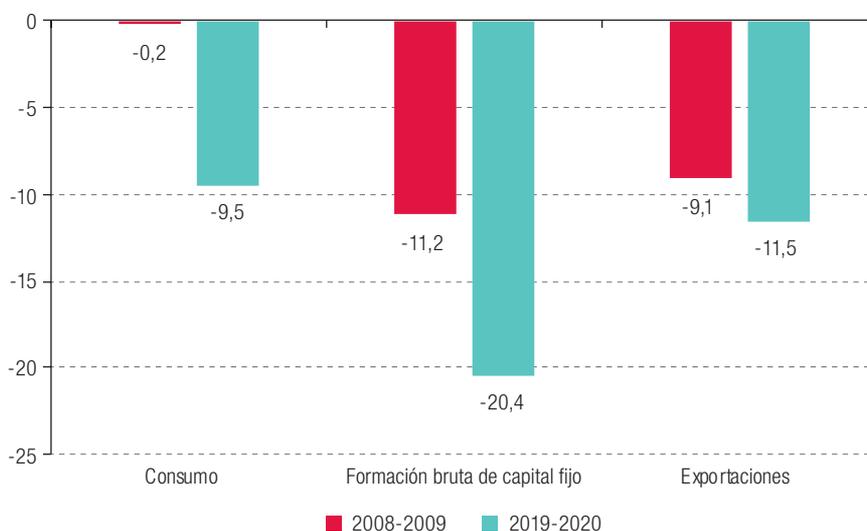
Indicador	2020
Población económicamente activa (PEA)	326,9
Número de desocupados	44,1
Variación del número de desocupados	18,0
Tasa de desocupación (porcentaje)	13,5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Proyecciones.

Por otro lado, se deben considerar los efectos adversos de la crisis en la demanda agregada. La CEPAL (2020h) estima que se producirán contracciones de sus principales componentes (la inversión, el consumo y las exportaciones). Las caídas que afectarán a estos agregados macroeconómicos serán más marcadas que las registradas en la crisis financiera internacional de 2008 y 2009. Así, mientras que la inversión real se contrajo un 11,2% en 2009, en 2020 presentará una caída de un 20,4%; el consumo, que se contrajo un 0,2% en la primera crisis, en 2020 se reducirá un 9,5%, y las exportaciones, que en el período 2008-2009 disminuyeron un 9,1%, en 2020 se contraerán un 11,5% (véase el gráfico 13).

**Gráfico 13**  
América Latina y el Caribe: variación interanual  
de los componentes de la demanda agregada, 2008-2009 y 2019-2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Proyección.

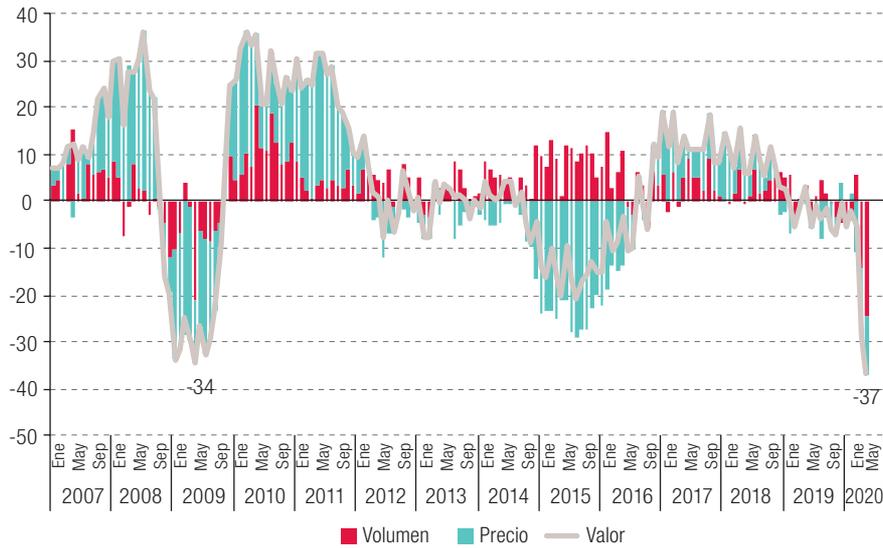
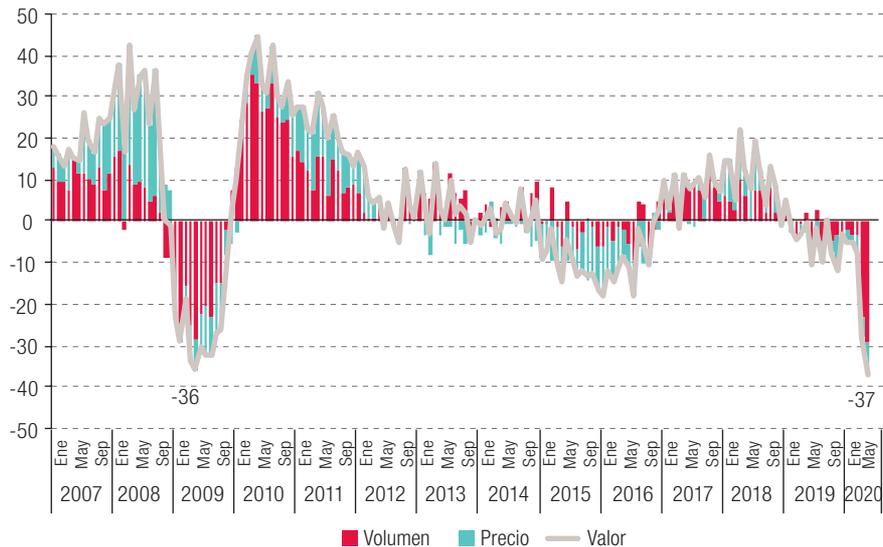
## b) Incidencia de la crisis en el comercio de la región

Como se señaló anteriormente, la contracción que sufrirá el producto regional se asocia con los efectos externos que ha generado la pandemia, especialmente por la vía del comercio internacional y la caída generalizada de los precios de los productos básicos que exporta la región. De acuerdo con CEPAL (2020f), “la irrupción del COVID-19 se produjo en un contexto de debilitamiento del comercio mundial que se arrastra desde la crisis financiera de 2008-2009”. Entre enero y mayo de 2020 la CEPAL ha estimado que el valor de las exportaciones e importaciones de bienes se redujo un 17% en relación con el mismo período de 2019. Tanto las exportaciones como las importaciones se desplomaron hacia el final de este período de cinco meses y presentaron caídas interanuales del 37% en mayo.

La disminución interanual del volumen del comercio en el período abril-mayo de 2020 fue mucho mayor que en el mismo período de 2009, en el contexto de la crisis financiera mundial: las exportaciones se redujeron un 20% y las importaciones un 25% (véase el gráfico 14). En el caso de las exportaciones, ello se debe a un choque tanto de oferta (como consecuencia del cierre parcial de actividades productivas) como de demanda (contracción económica en los principales mercados de destino de la región). En el caso de las importaciones, la disminución se debe principalmente a la profunda recesión por la que atraviesa la región, con una contracción esperada de su producto del 9,1% (CEPAL, 2020e).

**Gráfico 14**

América Latina y el Caribe: variación interanual de las exportaciones e importaciones de bienes, según volumen, precio y valor, enero de 2007 a mayo de 2020  
(En porcentajes)

**A. Exportaciones****B. Importaciones**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los bancos centrales, servicios de aduanas e institutos de estadística de los países.

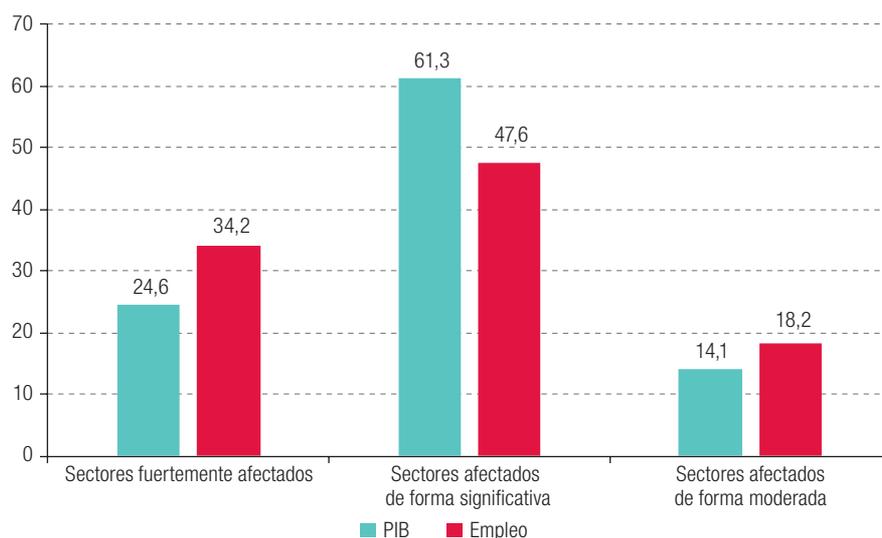
### c) Efectos de la crisis en el desarrollo productivo y el tejido empresarial

En CEPAL (2020d) se clasifican las ramas de actividad productiva en función de la intensidad de los efectos de la crisis en el producto y el empleo del siguiente modo: i) sectores fuertemente afectados: servicios turísticos, industria cultural tradicional, comercio, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, moda y automóviles; ii) sectores afectados de forma significativa: minería; electricidad, gas y

agua; construcción y materiales para la construcción; servicios empresariales; actividades financieras; bebidas; muebles y madera; industria química, y electrónica, maquinaria y equipo, y iii) sectores afectados de forma moderada: agricultura, ganadería y pesca; producción de alimentos para el mercado interno; insumos y equipamiento médico; medicamentos; telecomunicaciones, y envases. Sobre esta base, se estima que un 34,2% del empleo formal y un 24,6% del PIB de la región corresponden a sectores fuertemente afectados por la crisis derivada de la pandemia. A su vez, proporciones inferiores al 20% del empleo formal y del PIB se generan en sectores que se verían afectados moderadamente. Por último, un 61,3% del PIB y un 47,6% del empleo formal son generados en sectores afectados de forma significativa (véase el gráfico 15).

Del total de empresas que cerrarían, se estima que el impacto será mucho mayor en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), dado el peso que tienen tanto en términos de producción como de empleo. Sobre la base de diagnósticos de las distintas cámaras empresariales de la región, se calcula que 2.650.528 microempresas cerrarían como consecuencia de la crisis sanitaria (un 20,7% del total), mientras que lo mismo ocurriría con 98.708 empresas pequeñas (7,1%), 5.943 empresas medianas (2,8%) y 406 empresas grandes (0,6%) (CEPAL, 2020d). En cuanto a la pérdida de puestos de trabajo por el cierre de empresas, en el sector de las microempresas podrían perderse 6.383.958 empleos (21,5% del total), en las empresas pequeñas 1.512.655 empleos (7,3%), en las medianas 390.155 empleos (2,7%) y en las grandes empresas 231.724 empleos (0,6%).

**Gráfico 15**  
América Latina y el Caribe (27 países): PIB y empleo correspondientes a los distintos sectores según intensidad del impacto esperado de la crisis, 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Finalmente, conforme lo señalado en CEPAL (2020g), el sector de la economía digital ha compensado en parte los efectos adversos observados en la economía real y financiera. En efecto, las soluciones en las áreas de la salud, la educación, el comercio y el trabajo a través de aplicaciones orientadas a las comunicaciones a distancia han cumplido un papel en extremo relevante en la lucha por contener los efectos sanitarios y económicos del COVID-19. No obstante, en este estudio también se advierte que la brecha digital puede ampliarse debido a la mayor presión que ha experimentado la demanda de ancho de banda, siendo los sectores sociales más excluidos de estos servicios los grupos de menores ingresos, los grupos etarios de cohortes más antiguas y los residentes de áreas rurales.

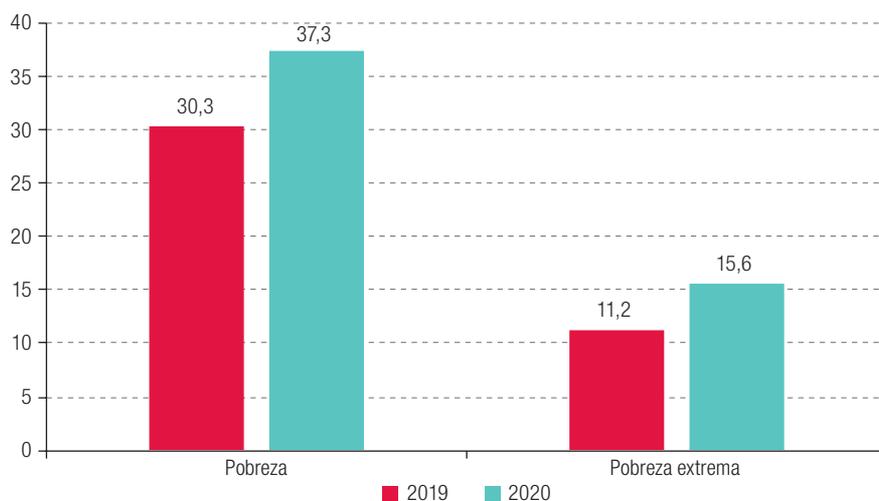
## 2. Efectos sociales

Los efectos económicos analizados en el apartado anterior tendrán repercusiones en el ámbito social. Se prevén retrocesos en relación con los logros que había alcanzado la región en los decenios de 2000 y 2010 en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

### a) Pobreza y pobreza extrema

Como consecuencia de la pandemia, la región retrocederá a los niveles de hace una década y media en materia de pobreza. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, basadas en cifras de las encuestas de hogares, la población latinoamericana en situación de pobreza en 2020 volvería a los niveles de 2005, esto es, 231 millones de personas. La pobreza extrema, por otra parte, llegaría a 96 millones de personas, un nivel comparable con el que registró la región en 1990. En términos porcentuales, la pobreza en la región aumentará 7,0 puntos porcentuales respecto de la que se registró en 2019 y la pobreza extrema se incrementará en 4,4 puntos porcentuales (véase el gráfico 16).

**Gráfico 16**  
América Latina (18 países): proyección de la población en situación de pobreza, 2019 y 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

### b) Efectos sobre la distribución del ingreso

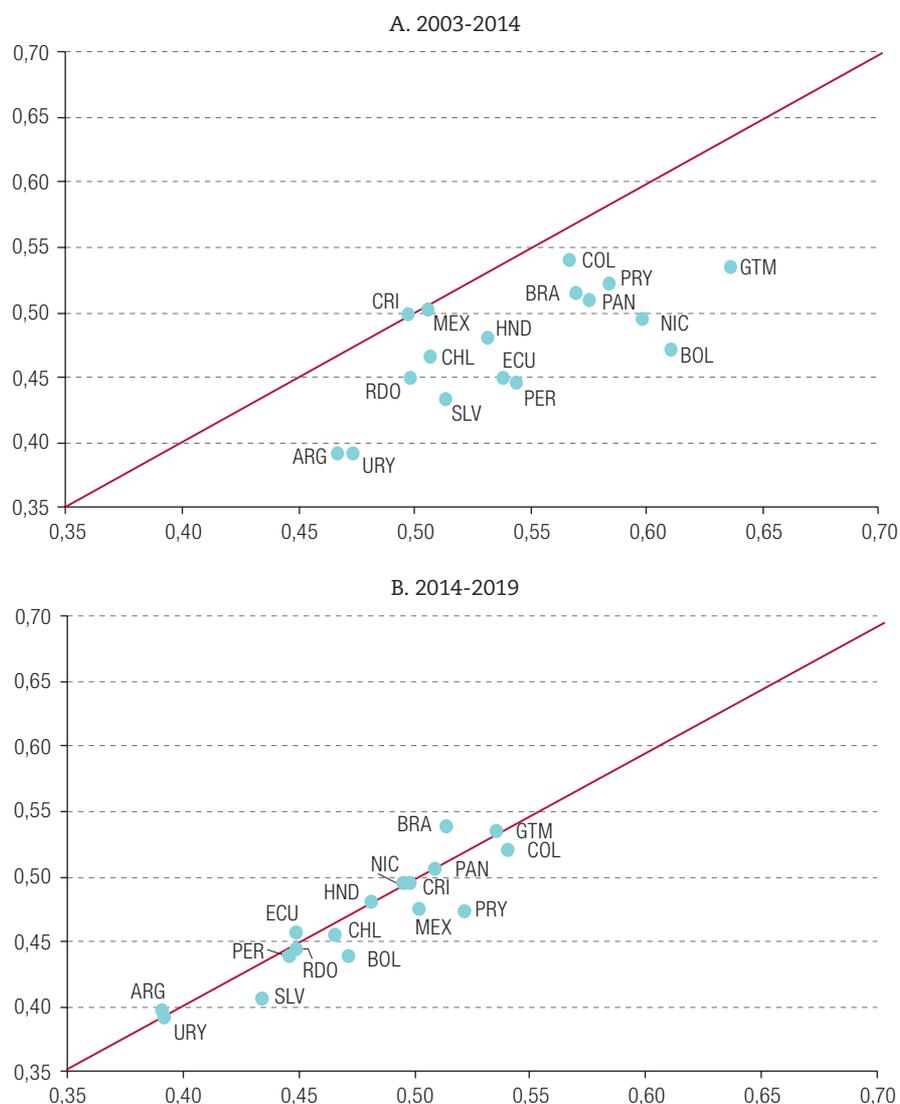
De acuerdo con CEPAL (2020c), la pandemia ocasionará retrocesos en materia de distribución del ingreso en todos los países de América Latina. Ello se explica por las pérdidas de empleos y masa salarial examinadas antes. En el gráfico 17 se puede observar con claridad el deterioro distributivo que exhibió la región en el sexenio 2014-2019 en comparación con el ciclo de auge de precios de los productos básicos (2003-2014). En este último período, en virtud del crecimiento económico (especialmente de América del Sur), los gobiernos pudieron aumentar el gasto social orientado a mitigar la pobreza, al mismo tiempo que los niveles de ocupación en las empresas aumentaron, lo que se tradujo en una reducción de la informalidad laboral e incrementos de los ingresos laborales, redundando así en mejoras distributivas que, aunque incipientes, resultaron muy relevantes para muchos países. El fin del ciclo de auge de los productos básicos, a partir de 2014, revirtió todos estos progresos socioeconómicos, en un contexto de menor demanda de materias primas y una fuerte reprimarización

de la matriz productiva, que provocó una intensificación de la heterogeneidad estructural, llevando a la región a regresiones distributivas.

En el cuadro 5 se muestran los aumentos del coeficiente de Gini proyectados para 2020, según rangos de variación porcentual. Los aumentos, como se dijo, son generalizados y presentan una alta variabilidad de acuerdo con la situación particular de cada país. Guatemala, Nicaragua y el Paraguay tendrán incrementos de entre el 1,0% y el 2,9%, mientras que países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Panamá y la República Dominicana verán aumentado su coeficiente de Gini entre un 3,0% y un 4,9%. En un rango de variaciones más elevadas, de entre un 5,0% y un 6,9%, se encuentran la mayoría de los países de la región: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Uruguay. La Argentina, el Ecuador y el Perú serán los países con mayores retrocesos distributivos, con incrementos del coeficiente de Gini superiores al 7,0%.

### Gráfico 17

América Latina (17 países): dinámica de la distribución personal del ingreso, 2003-2014 y 2014-2019  
(Coeficiente de Gini, rango 0-1)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Cuadro 5**

América Latina (17 países): incremento del coeficiente de Gini proyectado para 2020  
(Rangos de variación porcentual con respecto a 2019)

1,0% a 2,9%	3,0% a 4,9%	5,0% a 6,9%	Más de 7,0%
Guatemala	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Argentina
Honduras	Costa Rica	Chile	Ecuador
Nicaragua	Panamá	Colombia	Perú
Paraguay	República Dominicana	El Salvador	
		México	
		Uruguay	

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Finalmente, es importante consignar que la crisis sanitaria tendrá efectos diferenciados en diversos segmentos de población. Como ha afirmado la CEPAL: “Los diferentes impactos socioeconómicos reflejan la matriz de la desigualdad social en la región, cuyos ejes estructurantes son la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos o clases sociales, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico-racial y el territorio, a lo que se suman otros factores como la condición de discapacidad, el estatus migratorio o la situación de calle. Estas desigualdades se acumulan, se potencian e interactúan entre sí, causando múltiples discriminaciones que conllevan diferencias en el ejercicio de los derechos” (2020c, pág. 5).

## VI. Reflexiones finales: desde la crisis hacia un nuevo estilo de desarrollo

En este artículo se ha analizado la situación de América Latina y el Caribe en el contexto de la crisis sanitaria impuesta por el COVID-19. Se ha mostrado que la región ha sido la más afectada por la pandemia en términos sanitarios y socioeconómicos. Se ha argumentado que estos resultados se relacionan directamente con la situación que caracterizaba a la región antes de la pandemia. El patrón de especialización, trayectorias divergentes de productividad y absorción de empleo, y el deterioro de la distribución funcional del ingreso asociado a desigualdades más amplias y diversas son asimetrías estructurales que explican la intensidad de la crisis.

Por otro lado, el análisis de los efectos económicos y sociales de la pandemia en la región pone en evidencia el enorme desafío en materia de políticas macroeconómicas, sociales y productivas que deberán desplegarse para llevar adelante un proceso de reactivación poscrisis. La CEPAL ha planteado que dicha recuperación debe ir simbióticamente acompañada de una transformación estructural orientada a cerrar las tres brechas que caracterizan el disfuncional modelo económico vigente. A esta estrategia la CEPAL la ha calificado como una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible, es decir, una estrategia que combine la recuperación económica con la superación del estilo de desarrollo vigente (CEPAL, 2020i).

En relación con los aspectos contingentes de la pandemia, la CEPAL ha planteado cuatro líneas de acción. En primer lugar, se propone otorgar un ingreso básico de emergencia como instrumento de protección social. En segundo lugar, se plantea la entrega de un bono contra el hambre. En tercer lugar, se proponen un conjunto de políticas orientadas a apoyar los tejidos empresariales y los segmentos laborales en riesgo de engrosar las listas de desempleados. Finalmente, se propone también fortalecer el rol de las instituciones financieras internacionales para hacer frente a los requerimientos de financiamiento a nivel mundial.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, la CEPAL plantea que el desarrollo sostenible en los ámbitos social, económico y medioambiental no es algo que los mercados no regulados puedan lograr por sí solos. Se requiere poner en marcha políticas públicas en diversas áreas y de manera simultánea en materias de innovación y actualización tecnológica; avanzar hacia un Estado de bienestar para apoyar el aprendizaje y la igualdad; rediseñar los incentivos económicos para fomentar la protección del medio ambiente, y aplicar políticas macroprudenciales que brinden estabilidad y que promuevan la competitividad, políticas fiscales progresivas para la igualdad y el financiamiento de inversiones públicas y políticas sectoriales para fomentar la expansión de los sectores que son los principales impulsores de la sostenibilidad. Estas políticas deben articularse y basarse en posibles complementariedades y sinergias, en una respuesta que la CEPAL ha calificado como un gran impulso para la sostenibilidad.

La dimensión sectorial de estas políticas es crucial. Así, la transición hacia el desarrollo sostenible implicará emprender acciones para viabilizar un proceso que permita incrementar la participación de algunos sectores en el PIB, fomentando sectores estratégicos y desalentando fuertemente otros, ya sea por razones ambientales, de igualdad o tecnológicas.

La CEPAL ha identificado siete sectores estratégicos para el desarrollo sostenible, en términos de competitividad, empleo, igualdad, descarbonización y sostenibilidad ambiental:

- Transición hacia energías renovables no convencionales, para contar con una matriz energética sostenible
- Movilidad sostenible en espacios urbanos
- Economía digital inclusiva e innovadora para el crecimiento y la sostenibilidad
- Industria manufacturera para el cuidado de la salud
- Bioeconomía para un desarrollo sostenible basado en recursos biológicos y ecosistemas naturales
- Economía circular orientada hacia el fomento del reciclaje
- Turismo sostenible

Estas actividades deben estar en el centro de las políticas industriales y tecnológicas. Los incentivos deben alinearse para alentar a estos sectores, con un papel importante de la inversión pública para atraer la inversión privada y mantener la demanda efectiva en el contexto de la crisis.

Finalmente, esta transformación requerirá pactos políticos que incluyan políticas fiscales expansivas, progresivas, eficaces y eficientes. Se requiere de liderazgos que den mayores grados de certidumbre, que sepan construir alianzas, que ayuden a recuperar la política y el bienestar, promover la solidaridad entre las naciones, fortalecer la integración regional, cumplir las agendas internacionales, entre ellas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y enlazar la emergencia con la recuperación.

## Bibliografía

- Abeles, M., E. Pérez Caldentey y G. Porcile (2020), “La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo”, *Revista CEPAL*, N° 132, edición especial, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alarco, G. (2014), “Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011”, *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. (2020), “ALC ante la crisis de la COVID-19: cómo debe ser la reactivación”, *Revista Pensamiento Iberoamericano: Iberoamérica ante la pandemia*, 3ra Época – 01/2020.
- Blanchard, O. y L. Summers (1986), “Hysteresis and the European unemployment problem”, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 1, Cambridge, MIT Press.

- Blecker, A. y R. Setterfield (2019), *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Growth and Distribution*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, abril.
- (2020b), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.
- (2020c), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020d), “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, julio.
- (2020e), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- (2020f), “Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística”, *Informe Especial COVID-19*, N° 6, Santiago, agosto.
- (2020g), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, N° 7, Santiago, 26 de agosto.
- (2020h), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2020i), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2020j), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2014), “Technology, structural change and BOP constrained growth: a structuralist toolbox”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, N° 1.
- Cimoli, M., J. B. Pereima y G. Porcile (2019), “A technology gap interpretation of growth paths in Latin America and Asia”, *Research Policy*, vol. 48.
- Fajnzylber, F. (1990), “La industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Cuaderno de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Murillo, G. (2011), “Recordando la gripe española”, *Medicina Interna de México*, vol. 27, N° 5, Ciudad de México.
- Ocampo, J. A. (2020), “La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana”, *Revista CEPAL*, N° 131 (LC/PUB.2020/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, R. (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1962), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, febrero.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- (1977), “Sobre la concepción del sistema centro-periferia”, *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Seers, D. (1962), “A Model of comparative rates of growth in the world economy”, *The Economic Journal*, vol. 72, N° 285, 1 de marzo.
- Setterfield, M. (2009), “Path dependency, hysteresis and macrodynamics”, *Path Dependency and Macroeconomics*, P. Arestis y M. Sawyer (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Thirlwall, A. (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *BNL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Banca Nazionale del Lavoro.
- Torres, M. (2019), “Globalización, capitalismo transnacional y dependencia: el itinerario de una ‘visión’”, *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*, A. Bárcena y M. Torres (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

# La crisis del COVID-19 de América Latina con una perspectiva histórica<sup>1</sup>

José Antonio Ocampo

## Resumen

En este ensayo se compara la crisis del COVID-19 en América Latina con dos crisis de larga duración (la Gran Depresión y la crisis de la deuda) y dos más recientes y menos prolongadas (la crisis asiática de 1997 y la crisis del Atlántico Norte de 2008-2009). En el análisis se indica que casi todas las perturbaciones de origen externo, asociadas al financiamiento externo, los términos de intercambio, el volumen de comercio y las remesas, han sido menos extremas durante la crisis actual. La principal deficiencia ha sido la limitada cooperación financiera internacional. Por este motivo, la gravedad de la crisis obedece más a factores internos: que la región haya sido el epicentro mundial de la pandemia durante varios meses y que la crisis haya ocurrido tras un lustro de pobre desempeño económico y tres décadas de lento crecimiento. Por este motivo, la región, más allá de políticas para superar la crisis, necesita modificar sus patrones de desarrollo.

---

## Palabras clave

COVID-19, crisis económica, cooperación internacional, crecimiento económico, pobreza, América Latina

## Clasificación JEL

E60, F34, F55, O19

## Autor

José Antonio Ocampo es Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Fue Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia. Correo electrónico: ocampo.joseantonio@yahoo.com.

---

<sup>1</sup> Este ensayo se basa, en parte, en el libro sobre historia económica latinoamericana escrito por el autor en conjunto con Luis Bértola (Bértola y Ocampo, 2013) y en un artículo reciente sobre cooperación financiera internacional con América Latina preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y publicado en la Revista CEPAL (Ocampo, 2020a). El autor agradece a Daniel Titelman y a los funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL por los datos suministrados para la elaboración de este ensayo. Las referencias a los hechos ocurridos durante la crisis en curso se refieren a la información disponible hasta comienzos de noviembre de 2020.

## I. Introducción

La crisis del COVID-19 pasará a la historia como la peor de la historia económica latinoamericana. Además de la drástica contracción de la actividad productiva, representará un retroceso de al menos una década en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Como fue precedida, además, por uno de los peores lustros en términos de crecimiento económico y la recuperación está sujeta a múltiples incertidumbres, generará una nueva década perdida en 2015-2024, que incluso puede ser peor y un poco más prolongada que la crisis de la deuda de los años ochenta<sup>2</sup>.

En este ensayo comparo la crisis en curso con episodios previos de la historia latinoamericana. Analizo tanto la evolución de la actividad productiva como los impactos del contexto externo en materia de comercio exterior, financiamiento externo y cooperación económica internacional. También hago referencia parcial a las políticas adoptadas para hacer frente a la crisis. Dada la longitud del ensayo, me refiero solo a los indicadores agregados para la región, aunque en el texto hago algunas alusiones a la experiencia de algunos países.

El ensayo está dividido en seis secciones. A continuación de esta Introducción, en la segunda sección se presenta una mirada a la evolución del producto interno bruto (PIB) latinoamericano desde comienzos del siglo XX para identificar las crisis que se analizan en las secciones siguientes. En la tercera se examina la evolución a largo plazo de los precios de los productos básicos y los términos de intercambio de la región, uno de los determinantes básicos de los auges y crisis regionales que se examinan en la cuarta sección. En la quinta se analiza con detalle la crisis generada por la pandemia del COVID-19. A manera de conclusión, se resumen en la sexta sección sus determinantes con perspectiva histórica.

## II. Las principales crisis de la historia económica latinoamericana

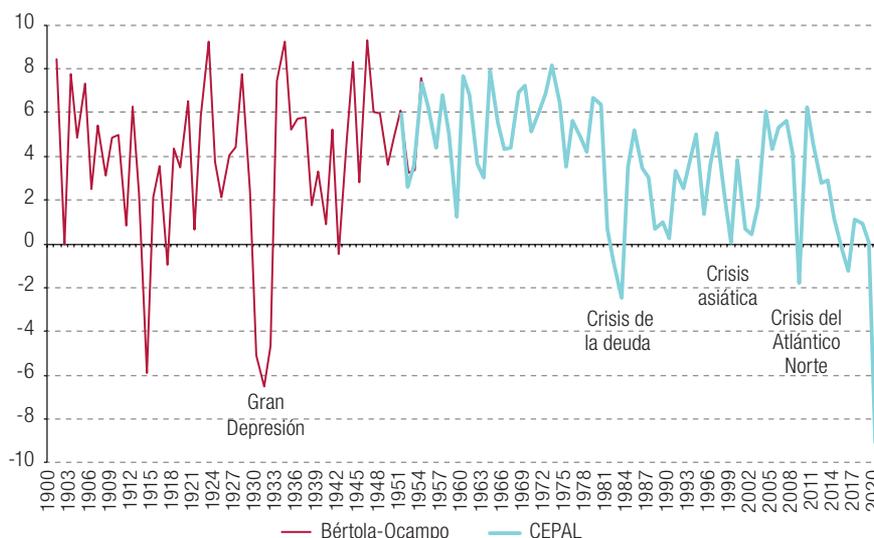
En el gráfico 1 se presenta una mirada de conjunto al crecimiento económico de América Latina desde comienzos del siglo XX. Como se puede apreciar, hay cinco episodios durante los cuales el PIB latinoamericano se ha reducido de manera sustancial, ocurridos en 1914, 1930-1932, 1982-1983, 2009 y 2020. Si se miran lustros de bajo crecimiento, se pueden identificar dos episodios adicionales: el que sucedió a la crisis asiática de 1997, que generó un crecimiento de solo un 1,3% anual entre 1999 y 2003, y el quinquenio anterior a la crisis actual, 2015-2019, durante el cual la economía latinoamericana creció a un ritmo de apenas el 0,1% anual, con registros ligeramente negativos en 2015 y 2016.

Las crisis han sido diferentes en su intensidad, duración y difusión a lo largo y ancho de la región, así como en términos del contexto internacional en el cual tuvieron lugar. Cabe anotar que la primera crisis, la de 1914, estuvo muy centrada en el Cono Sur, especialmente en la Argentina, que solo recuperó en 1922 el nivel del PIB de 1913, en tanto que Chile y el Uruguay lo hicieron mucho más rápido. La combinación del financiamiento externo y el estallido de la Primera Guerra Mundial explican este resultado. México estaba ya inmerso en un relativo estancamiento por efecto de su revolución. Otros países fueron afectados en parte en 1914, pero en general siguieron creciendo, aunque en forma fluctuante en los casos de Cuba y Venezuela<sup>3</sup>. Por ser tan concentrada subregionalmente, esta crisis no será analizada en este ensayo.

<sup>2</sup> A lo largo del ensayo, la referencia a décadas se hace siempre a las del siglo XX.

<sup>3</sup> La denominación "Venezuela" cambió a "República Bolivariana de Venezuela" el 15 de diciembre de 1999, de ahí que en este artículo se empleen ambas formas según el año de que se trate.

**Gráfico 1**  
Crecimiento del PIB latinoamericano, 1900-2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de L. Bértola y J. A. Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2013 (para el período 1900-1949), y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (para el período 1950-2020).

<sup>a</sup> Los datos del período 1900-1949 se refieren al conjunto de América Latina y los de 1950-2020 al consolidado de diez economías latinoamericanas: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

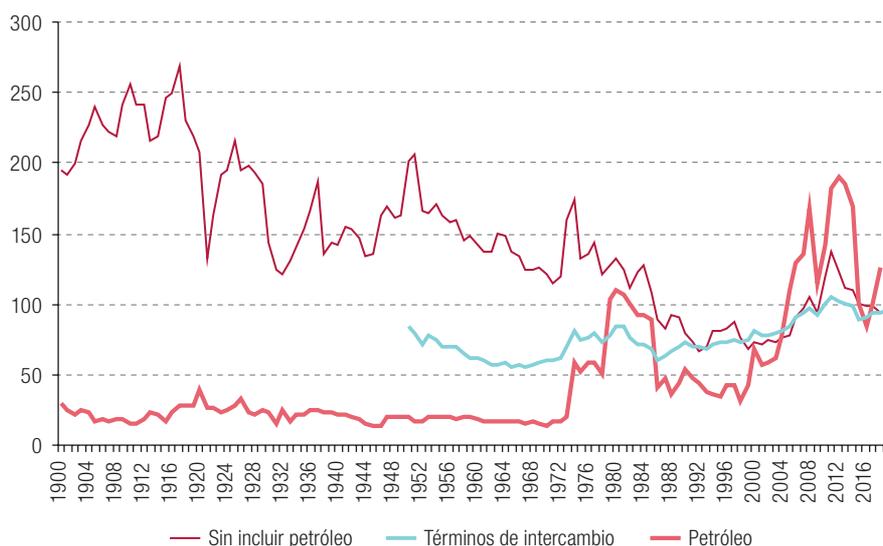
Las otras crisis se han difundido a un conjunto más amplio de países de la región. Dos de ellas han sido de larga duración: la que generó la Gran Depresión de los años treinta y la crisis latinoamericana de la deuda y la década perdida a la cual dio lugar. Las más recientes han sido de más corta duración: la que sucedió a la crisis asiática de 1997 y a la crisis del Atlántico Norte de 2008-2009<sup>4</sup>. Todas han estado asociadas a perturbaciones externas relacionados con el comercio internacional, la disponibilidad y costo del financiamiento externo y, más recientemente, a los flujos de remesas de los migrantes latinoamericanos. Salvo la crisis de la deuda, cuyo epicentro estuvo en nuestra región, todas las demás han tenido su origen en episodios de origen externo.

Las perturbaciones asociadas a los flujos de capital han estado presentes en todas las crisis, pero con signos diversos, al igual que los mecanismos de apoyo para hacerles frente. Así, por ejemplo, la interrupción del financiamiento externo fue más prolongada durante las crisis de larga duración que durante las más recientes, pero también en las primeras hubo acciones para reducir el monto de la deuda externa. Esto también es cierto en el caso de las contracciones del comercio internacional, que en realidad han sido específicas de algunas crisis, pero no de todas. En particular, el comercio experimentó una crisis prolongada a partir de la Gran Depresión e interrupciones bruscas pero cortas en las crisis del Atlántico Norte y actual, pero no durante la crisis latinoamericana de la deuda. Estos temas deben analizarse, por lo tanto, caso por caso.

La evolución de los precios de productos básicos y sus efectos sobre los términos de intercambio de la región sí permiten un análisis de larga duración. En el gráfico 2 se presenta la evolución de los precios de los productos básicos no petroleros y del petróleo desde 1900, deflactados en ambos casos por un índice de precios de manufacturas en el comercio internacional. Desde 1950 se presenta también la serie de términos de intercambio de América Latina de bienes y servicios.

<sup>4</sup> Uso este término y no el de "crisis económica mundial" porque, aunque sus efectos tuvieron alcance mundial, su epicentro estuvo en los Estados Unidos y Europa occidental.

**Gráfico 2**  
Precios reales de productos básicos (índice 2015=100)  
y términos de intercambio de América Latina (índice 2010=100), 1900-2019



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de B. Erten y J. A. Ocampo, "Super cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century", *World Development*, vol. 44, Ámsterdam, Elsevier, 2013 (para precios de productos básicos, actualizados y deflactados por el índice del valor unitario de las manufacturas (VUM)), y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (para términos de intercambio de bienes y servicios desde 1950).

La evolución de las series muestra que el deterioro de estos precios fue profundo en las dos crisis de larga duración. De hecho, en la Gran Depresión sucedió el fuerte colapso de los productos básicos que había tenido lugar en 1920-1921 y que no se revirtió completamente durante el auge internacional de los años veinte. Si se compara con el nivel anterior al colapso de 1920-1921, los precios de productos básicos no petroleros se redujeron a menos de la mitad, aunque el petróleo lo hizo menos de un 10%. La primera de estas reducciones fue muy superior a la que tuvo lugar durante la crisis de la deuda, cuando los precios de productos no petroleros disminuyeron un 38% entre 1980 y 1987; el petróleo cayó mucho más, pero se mantuvo muy por encima de los niveles anteriores al primer choque petrolero, el de 1973. Los términos de intercambio disminuyeron un poco menos, pero aun así lo hicieron un 28% entre 1980 y 1986.

Es interesante anotar que hubo otra caída marcada de los precios de productos básicos y los términos de intercambio de América Latina en los años sesenta y setenta, incluso superior a la que tuvo lugar durante la crisis de la deuda, aunque más gradual, pero sus efectos sobre la actividad económica fueron limitados, gracias al proceso de industrialización en marcha sobre el cual se volverá en la sección siguiente. Finalmente, la conjunción de las tres caídas mencionadas explica la fuerte tendencia a la baja a largo plazo de los precios de productos básicos entre los años veinte y fines del siglo XX, que corroboraron la tesis de Prebisch (1973). Esta tendencia no se presentó, sin embargo, en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, ni tampoco (hasta ahora) en el siglo XXI<sup>5</sup>.

A diferencia de las crisis de larga duración, las más cortas no se han caracterizado por una dinámica tan adversa de los precios de los productos básicos o de los términos de intercambio y, en particular, la recuperación de estos indicadores ha sido rápida. Más aún, durante la crisis del Atlántico Norte apenas hubo una interrupción temporal de un ciclo ascendente de precios de productos básicos que se había iniciado en 2003-2004 y que duraría hasta 2012-2013.

<sup>5</sup> Es interesante observar que fueron investigadores del Banco Mundial (Grilli y Yang, 1988) los que revivieron la tesis del deterioro de los precios de productos básicos en el siglo XX. Sobre la dinámica de largo plazo y los ciclos de los precios de productos básicos, véase Erten y Ocampo (2013).

### III. Las crisis de larga duración

Como indica este análisis, las crisis de larga duración tuvieron como elemento común el colapso de los precios de productos básicos, pero hubo una diferencia esencial: la Gran Depresión fue una crisis de alcance mundial en tanto que el epicentro de la crisis de los años ochenta fue América Latina. Estas diferencias se reflejan en la comparación de la evolución del comercio y de los mercados financieros internacionales.

Durante la Gran Depresión colapsó el sistema del comercio mundial, no solo por los efectos directos de la disminución de la actividad económica, sino también por el extenso uso de la protección como mecanismo de ajuste. La reconstrucción del sistema de comercio sería gradual después de la Segunda Guerra Mundial (etapa a la cual me referiré simplemente como “posguerra” en el resto de este ensayo), usando como marco el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en 1947, pero se centró inicialmente en el comercio entre países desarrollados. Cabe agregar que las economías europeas no habían podido reconstruir su dinamismo económico después de la Primera Guerra Mundial, lo que venía afectando las exportaciones de los países más dependientes de ellas, especialmente de la Argentina. En contra de estas tendencias, las exportaciones fueron una oportunidad para la reactivación durante la crisis de la deuda.

Como es ampliamente conocido, el evento desencadenante de la Gran Depresión fue el colapso del mercado financiero de Nueva York, que había sido el centro del auge financiero de los años veinte y del cual se habían beneficiado varios países latinoamericanos. La reconstrucción de un mercado privado internacional de capitales se iniciaría con el desarrollo del llamado mercado de “eurodólares” de Londres a fines de los años cincuenta y se expandiría con fuerza en los años setenta con el ingreso de un mayor número de bancos internacionales a este negocio y con los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo. Como señala el gráfico 3, la transferencia neta de recursos hacia América Latina a través de la cuenta de capitales solo comenzó a ser significativa a fines de los años sesenta y alcanzó un monto de alrededor del 2% del PIB en los años setenta.

**Gráfico 3**  
Transferencia neta de recursos hacia América Latina  
a través de la cuenta financiera, 1950-2019<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Las transferencias netas se estiman como el saldo neto de ingresos financieros menos el saldo neto de los servicios financieros correspondientes.

El colapso que tuvo lugar, especialmente después de la moratoria mexicana de agosto de 1982, y que dio lugar a la crisis de la deuda, fue monumental, ya que representó una transferencia de recursos hacia el exterior de un 6% del PIB entre 1983 y 1989. Esto significa que la reversión de los flujos de capitales representó un choque masivo, equivalente al 8% del PIB regional. Sin embargo, en contraste con la Gran Depresión, la salida de capitales fue específica de la región y no un fenómeno de alcance mundial.

Un elemento de gran interés fue que en ambos casos se tomaron medidas para reducir la deuda externa. Durante la Gran Depresión la suspensión del servicio de la deuda de los países latinoamericanos fue parte de un proceso internacional, respaldado incluso por los sucesivos Gobiernos de los Estados Unidos. En América Latina la moratoria total o parcial se inició en 1931 y abarcó a todos los países, con excepción de la Argentina, que tuvo que aceptar seguir pagando la deuda a los acreedores ingleses como parte de sus compromisos comerciales con el Reino Unido, y Venezuela, que terminó de pagar toda su deuda externa a comienzos de los años treinta (Bértola y Ocampo, 2013, cap. IV)<sup>6</sup>.

Por su parte, como un elemento de las políticas adoptadas para conseguir el respaldo de los países latinoamericanos a los aliados durante la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de los Estados Unidos promovió un proceso de renegociación de la deuda externa que resultó generoso. El mejor arreglo fue el de México en 1941, que obtuvo una reducción del 90% del valor de su deuda, incluida la derivada de la nacionalización de las inversiones norteamericanas en petróleo y ferrocarriles. En el resto de los países no hubo recortes de capital, pero sí reducciones de intereses y no se capitalizaron los intereses no pagados. Eichengreen y Portes (1989, cuadro 2.1) han estimado que la región pagó *ex post* una tasa de interés efectiva de poco más del 3% sobre las deudas contratadas en los años veinte, entre cuatro y cinco puntos porcentuales menos de las condiciones bajo las cuales fueron contratados, lo que constituyó, como región, el mejor resultado entre los países con acceso al mercado de capitales en la década de los años veinte<sup>7</sup>.

Durante la crisis de la deuda de los años ochenta también se adoptaron acciones en favor de los países latinoamericanos, pero estas fueron modestas y tardías. La razón básica fue el riesgo de quiebra de los bancos internacionales y, especialmente, de los estadounidenses<sup>8</sup>. Hubo, por supuesto, muchas “moratorias silenciosas”, en forma de atrasos temporales en el pago del servicio de la deuda comercial y bilateral, pero la fuerte presión de los países industrializados y los organismos multilaterales llevó a los de América Latina a acuerdos de renegociación favorables a los bancos comerciales (Altimir y Devlin, 1994; Devlin, 1989). Al mismo tiempo, los Estados Unidos y otros países industrializados presionaron al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los bancos multilaterales de desarrollo a otorgar mayor financiamiento. Esto fue particularmente importante con los planes Baker de 1985 y 1987, pero los montos que aportaron fueron modestos en comparación con la masiva reversión de los flujos de capital privado y llegaron con una condicionalidad “estructural” sin precedentes (reformas de mercado y ajustes fiscales en muchos casos draconianos)<sup>9</sup>. La fase final llegó en marzo de 1989 (es decir, casi siete años después de iniciada la crisis) con el Plan Brady, que incluyó una modesta reducción de los saldos de la deuda, cuyo efecto principal fue el acceso renovado al financiamiento externo privado (véase el gráfico 3).

El impacto conjunto del colapso del comercio internacional, de los precios de productos básicos y de la reversión de los flujos de capitales fue devastador en término de acceso a divisas durante los

<sup>6</sup> En 1935, el 97,7% de los bonos en dólares emitidos por América Latina estaba en mora, si se excluyen los de la Argentina. Todavía en 1945, cuando algunos países ya habían renegociado sus obligaciones, el 65,0% de la deuda no argentina permanecía en esa situación (Naciones Unidas, 1955, cuadro XII).

<sup>7</sup> Véanse también las estimaciones de Jorgensen y Sachs (1989) de la reducción del valor presente de la deuda externa como resultado de estas renegociaciones.

<sup>8</sup> Al comienzo de la crisis, la deuda latinoamericana era equivalente al 180% del capital de los nueve bancos estadounidenses más grandes.

<sup>9</sup> El segundo Plan Baker añadió al mayor financiamiento una política de recompras y canjes de deuda, así como bonos de salida con tasas de interés bajas.

años treinta. Pese a la reactivación de las exportaciones que se produjo a partir de 1933, pero que se frenó con las medidas de ajuste macroeconómico adoptadas por los Estados Unidos en 1937, la capacidad de compra de las exportaciones y las importaciones todavía se encontraban a fines de la década entre un 30% y un 40% por debajo de los niveles de 1929, y más de un 20% por debajo de ese nivel al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En contraste, durante los años ochenta el poder de compra de las exportaciones no se redujo y comenzó a aumentar en la segunda mitad de la década. El efecto adverso más importante fue la necesidad de generar un superávit comercial cuantioso y persistente para pagar la deuda externa, de acuerdo con los programas acordados con los bancos comerciales (Bértola y Ocampo, 2013, gráficos 4.1 y 5.5).

Aún más importante, la conjunción de medidas de política macroeconómica y de reformas estructurales fue mucho más favorable en los años treinta<sup>10</sup>. El abandono definitivo del patrón oro en la región y en el mundo entero permitió adoptar políticas fiscales y monetarias expansionistas en los años treinta, después de un período inicial de ajuste firme bajo las reglas asociadas al sostenimiento de la paridad entre las monedas nacionales y el oro. Por el contrario, el ajuste fiscal para hacer frente a los altos déficits que se habían acumulado antes de la crisis de la deuda, la explosión de la inflación en muchos países por la depreciación de las monedas y los programas de ajuste con el FMI generaron más bien políticas de austeridad durante la crisis de la deuda.

Desde el punto de vista estructural, los países latinoamericanos se reorientaron forzosamente hacia la promoción del mercado interno durante los años treinta, generando tanto una sustitución de importaciones manufactureras como agrícolas. La reorientación hacia los mercados internos permitió una reactivación importante a partir de 1933, que se frenó, en parte, a fines de la década y los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, pero se aceleró nuevamente a fines de esta y en los primeros años de la posguerra, apoyada ahora por un auge de precios de básicos (véanse los gráficos 1 y 2). Aunque el crecimiento económico no fue muy rápido durante la década de los años treinta (2,2% anual en 1929-1939), fue uno de los mejores del mundo<sup>11</sup>. Si se incluyen los años de la Segunda Guerra Mundial, el Brasil, Colombia, México y Venezuela fueron los casos de crecimiento más destacado.

El proceso de industrialización, que ya había despegado en algunos países desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, adquirió raíces profundas, ahora firmemente apoyado por el Estado, y condujo después de la Segunda Guerra Mundial a un crecimiento promedio del 5,6% anual en el período 1945-1980, el más alto y estable de la historia latinoamericana. No todos los países se beneficiaron de la misma manera; en particular, los del Cono Sur se rezagaron respecto de los demás países de la región<sup>12</sup>.

La crisis de la deuda dio lugar a un patrón de desarrollo muy diferente, caracterizado por la liberalización económica y una integración más vigorosa en la economía mundial. El crecimiento promedio entre 1980 y 1990 fue de apenas el 1,4% anual, muy inferior al de los años treinta. Colombia, que entró a la crisis con niveles bajos de endeudamiento externo, fue el caso más destacado, al igual que Chile en la segunda mitad de la década, después de una contracción intensa al comienzo de la crisis. Algunos países terminaron la década incluso con un nivel de actividad económica inferior al de 1980, entre ellos la Argentina y el Perú.

Aunque en materia exportadora los resultados fueron en general favorables, el crecimiento económico promedio de 1990-2019 ha sido de apenas el 2,6% anual, es decir poco menos de la mitad del alcanzado durante la era de industrialización dirigida por el Estado. Este es, además, el peor desempeño de cualquier región del mundo en desarrollo (sin incluir el Caribe)<sup>13</sup>. De hecho, solo unos pocos

<sup>10</sup> Sobre los años treinta y ochenta véanse la obra editada por Thorp (1988) y CEPAL (1996), así como Bértola y Ocampo (2013, caps. IV y V).

<sup>11</sup> Como referencia, de acuerdo con los datos históricos de Maddison (2010), Europa occidental creció un 1,5% anual en promedio en 1929-1940 y los Estados Unidos lo hicieron un 0,9%.

<sup>12</sup> Véase al respecto la obra editada por Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003).

<sup>13</sup> De acuerdo con los datos de las Naciones Unidas, sin incluir el Caribe, que creció un 2,1% anual, la única otra región con un desempeño tan magro ha sido la de África Subsahariana, que lo hizo a un ritmo del 2,8% anual.

países latinoamericanos han crecido más desde 1990 que durante la etapa previa: fundamentalmente los que tuvieron el desempeño más pobre durante la era de la industrialización (Bolivia<sup>14</sup>, Chile y el Uruguay, con la Argentina con registros un poco más bajos que los históricos en el período reciente). El Brasil y México han enfrentado una fuerte desaceleración entre uno y otro período, pese a que sus políticas de integración a la economía mundial han sido diferentes.

Una de las razones básicas del menor desempeño ha sido la “desindustrialización prematura” de los países de la región, es decir un proceso que se inició cuando el ingreso por habitante era muy inferior al de los países industrializados cuando se inició ese mismo proceso (Palma, 2005). Otro elemento ha sido, sin duda, la mayor susceptibilidad a las crisis económicas, que se refleja en la volatilidad del crecimiento económico en las décadas recientes, que es mayor a la que había durante el período de industrialización, e incluso algo superior a la típica en las primeras décadas del siglo XX<sup>15</sup>. A las crisis recientes orientamos la atención en las siguientes secciones.

## IV. Las dos crisis recientes

Las dos crisis recientes tuvieron orígenes muy diferentes. La primera fue resultado de la crisis asiática de 1997 que se expandió a otras economías emergentes a partir de la moratoria rusa sobre su deuda externa de agosto de 1998. Esta crisis se difundió con fuerza a América Latina y, especialmente, a varios países sudamericanos. México ya había sido afectado por una crisis de origen propio a fines de 1994, que, sin embargo, fue de corta duración gracias al apoyo directo de los Estados Unidos. La crisis del Atlántico Norte tuvo su epicentro en los Estados Unidos y Europa occidental, como resultado de las dificultades que enfrentaron varias entidades bancarias, especialmente el banco de inversión Lehman Brothers, que quebró en septiembre de 2008.

Para hacer frente a la primera crisis, el apoyo internacional fue el tradicional: financiamiento a los países afectados a través del FMI y los bancos multilaterales de desarrollo. La fuerte controversia que se suscitó en torno a los programas de ajuste del FMI llevó a una reforma importante de la condicionalidad en 2002, de acuerdo con la cual esta debería concentrarse en variables macroeconómicas (FMI, 2002). Por otra parte, se creó el Grupo de los 20 (G20) a nivel de ministros de hacienda y gobernadores de los bancos centrales para promover la estabilidad financiera internacional. En 2001-2002 se intentó negociar en el FMI la creación de un mecanismo para la renegociación de las deudas soberanas, pero este proceso fracasó por la oposición de los Estados Unidos (que habían propuesto inicialmente estas negociaciones) y del Brasil y México, entre otros países deudores, porque consideraron que ello podría generar un aumento en el costo del financiamiento externo. El acuerdo alternativo fue la inclusión de cláusulas de acción colectiva en las emisiones de bonos para facilitar las renegociaciones de deuda con los acreedores privados<sup>16</sup>.

La crisis del Atlántico Norte dio lugar, por el contrario, a uno de los paquetes de cooperación económica internacional más ambiciosos de la historia, adoptado por el G20, ahora a nivel de Jefes de Estado. En particular, el Plan Mundial de Recuperación y Reforma convenido por el G20 y adoptado en Londres el 2 de abril de 2009 (G20, 2009) condujo a la reforma más importante de las líneas de crédito

<sup>14</sup> La denominación “Bolivia” cambió a “Estado Plurinacional de Bolivia” el 7 de febrero de 2009, de ahí que en este artículo se empleen ambas formas según el año de que se trate.

<sup>15</sup> En 1901-1929 el crecimiento promedio anual fue del 3,9%, la desviación estándar fue del 3,2% y el coeficiente de variación de 0,82. En 1945-1980 las dos primeros registros fueron del 5,6% y el 1,8%, y el coeficiente de variación fue de 0,32. Las estimaciones similares para 1990-2019 son de un crecimiento del 2,6%, una desviación estándar del 2,2% y un coeficiente de variación de 0,87.

<sup>16</sup> En forma paralela, pero no asociada a la crisis, hubo dos iniciativas para la reducción de la deuda de los países pobres: la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados de 1996 y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral de 2005. Bolivia, Honduras y Nicaragua se beneficiaron de esta última (también Haití, que no se incluye en el análisis de este ensayo).

del FMI en su historia, a la mayor emisión de derechos especiales de giro (DEG) del FMI, a la capitalización y el aumento masivo de préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo, a una ambiciosa reforma de la regulación financiera y al compromiso de no utilizar el proteccionismo comercial como medida de ajuste, para evitar que se profundizara la crisis, como había acontecido durante la Gran Depresión. Con rezago, el G20 dio también inicio a esfuerzos para fortalecer la cooperación tributaria internacional, una tarea que le encargó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a la adopción en 2012 de la llamada “visión institucional” del FMI sobre flujos de capital (FMI, 2012), y al aumento y redistribución de las cuotas del FMI; esta última tardó desafortunadamente cinco años por la demora en la aprobación de los recursos correspondientes por parte del Congreso de los Estados Unidos<sup>17</sup>.

La Reserva Federal de los Estados Unidos puso también en marcha un programa de canje de monedas (*swaps*), fundamentalmente con los bancos centrales de otros países desarrollados, pero incluyó también cuatro economías emergentes (Brasil, México, República de Corea y Singapur), aunque solo de manera temporal. A ello se agregaron las políticas monetarias y fiscales expansionistas adoptadas por los países desarrollados y las muy agresivas de China.

Para América Latina, la sucesión de las crisis asiática y rusa de 1997-1998 generó una nueva oleada de salida de capitales financieros, casi tan prolongada como la que se había presentado durante la crisis de la deuda, pero algo menos profunda: transferencias netas de recursos hacia el exterior que fluctuaron entre el 2% y 4% del PIB en comparación con el 6% durante los años ochenta (véase el gráfico 3). Fue compensada, en parte, por un auge de inversión extranjera directa en la región durante los primeros años de la crisis, asociada en buena parte a procesos de privatización. Por otra parte, el costo del financiamiento se elevó en forma marcada, especialmente a partir de la moratoria rusa de agosto de 1998, alcanzando niveles del 12% al 14% durante unos cinco años, como refleja el índice de bonos de mercados emergentes (EMBI) de JP Morgan, cuya evolución desde 1998 se muestra en el gráfico 4. Más aún, debido a los problemas que enfrentaron los ajustes de la Argentina y el Brasil, estos costos se mantuvieron elevados por un período más largo que en el caso de otras economías emergentes.

**Gráfico 4**  
Rendimiento de los bonos de América Latina  
comparado con los de economías emergentes, 1998-2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** J. P. Morgan.

**Nota:** Datos diarios entre el 31 de marzo de 1998 y el 9 de noviembre de 2020.

<sup>17</sup> Véase un análisis detallado de estos temas en Ocampo (2017).

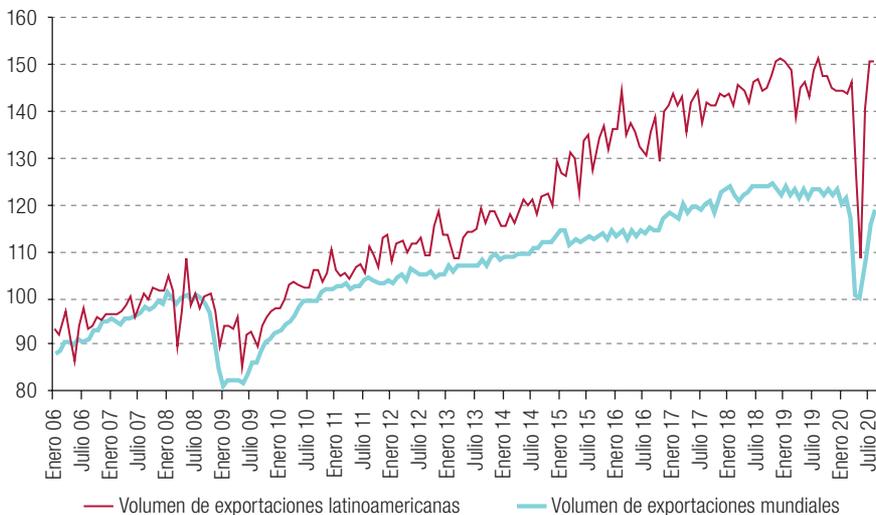
Ni el comercio exterior ni los términos de intercambio fueron afectados en forma significativa durante esta crisis. El resultado neto fue un lustro de lento crecimiento más que una recesión, y con un solo año de crecimiento nulo, 1999 (véase el gráfico 1). La Argentina, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela sí enfrentaron una contracción durante este quinquenio, y un conjunto más amplio de países una recesión en 1999, entre ellos Colombia, que tuvo su primera recesión en la posguerra.

La crisis del Atlántico Norte sí conjugó, como las de larga duración, perturbaciones tanto en términos de flujos financieros como comerciales, a las cuales se agregó una fuerte contracción de las remesas de los migrantes latinoamericanos. Sin embargo, gracias a las medidas agresivas adoptadas por el G20, la interrupción del financiamiento externo fue muy moderada y de corta duración para América Latina (véase el gráfico 3) y los rendimientos de los bonos, que se elevaron marcadamente a partir del colapso de Lehman Brothers por la caída en el valor de dichos títulos, ya se habían normalizado a fines de 2009. Más aún, las bajas tasas de interés que comenzaron a prevalecer en los países desarrollados generaron flujos de capitales hacia las economías emergentes, incluidas las de América Latina, especialmente entre 2010 y 2014. La salida de capitales de China interrumpió este auge en 2015.

El comercio internacional sufrió una fuerte contracción inicial durante la crisis del Atlántico Norte, de hecho la peor de la posguerra: cerca del 20% en términos de volumen y el 30% en términos de valor de las exportaciones mundiales en relación con el nivel del primer semestre de 2008 (véase el gráfico 5). Esta contracción arrastró los indicadores correspondientes de América Latina, aunque más en valor que en volumen, debido a la caída de los precios de productos básicos. Nuevamente, las medidas del G20 ayudaron a una recuperación rápida y a iniciar un período de crecimiento del comercio internacional, aunque a los ritmos más bajos de la posguerra: un 3,1% anual en términos de volumen en 2007-2019, en comparación con el 7,3% en 1986-2007<sup>18</sup>. La recuperación de las exportaciones latinoamericanas fue mucho más fuerte que el promedio mundial, apoyadas por la renovación del auge de precios de productos básicos que, como se vio al final de la sección II, se había iniciado en 2003-2004 y duraría hasta 2012-2013, así como por el fuerte crecimiento de las ventas de productos de varios países de la región a China.

**Gráfico 5**  
Índices del comercio internacional  
(Primer semestre de 2008=100)

**A. Volumen de las exportaciones**



<sup>18</sup> Estimaciones basadas en datos del FMI y las Naciones Unidas, respectivamente.

Gráfico 5 (conclusión)

## B. Valor de las exportaciones



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), World Trade Monitor [base de datos en línea] <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>.

Curiosamente, el impacto más duradero de esta crisis fue el que tuvo sobre las remesas de los migrantes latinoamericanos. Estas se estancaron en 2008 y disminuyeron un 14% en 2009, de acuerdo con los datos de la CEPAL, y solo en 2015 alcanzaron y superaron ligeramente los niveles de 2007-2008.

El impacto en América Latina de esta crisis fue importante en 2009, cuando se generó una caída del PIB del 1,8%. La mitad de los países de la región experimentó una recesión en ese año, que fue particularmente fuerte en México y la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, la recuperación fue rápida y firme y en 2010 la región creció un 6,2%; solo en la República Bolivariana de Venezuela continuó contrayéndose la actividad productiva ese año. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la región se redujo en forma sustancial desde 2011, pese a que las condiciones de financiamiento externo y los términos de intercambio se tornaron favorables. Además, según lo señalado en la sección II, desde 2015 la economía latinoamericana se hundió en uno de los peores lustros de su historia.

## V. La crisis del COVID-19

La crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) es única en la historia, porque combina la peor pandemia desde la llamada “gripe española” de 1918 con una economía mundial fuertemente integrada. Sus efectos directos han sido la virtual paralización en todo el mundo de algunas actividades económicas (el turismo, el tráfico aéreo de pasajeros, las actividades culturales presenciales) y la marcada contracción de otras (el comercio minorista, los restaurantes y varios otros servicios) por las medidas de confinamiento y las actitudes de prudencia de la población para no verse afectada por el virus. Estos efectos, que repercuten en la oferta de varios sectores, han tenido también repercusiones en la demanda agregada a través de la reducción del empleo, la disminución de los ingresos de los hogares y sus actitudes de cautela en el gasto frente a la incertidumbre de sus ingresos. Aunque las políticas macroeconómicas han sido expansionistas, especialmente en los países desarrollados, la conjunción de estos efectos de oferta y demanda en un mundo integrado ha tenido efectos dramáticos.

De acuerdo con las últimas proyecciones disponibles al escribir este ensayo, el FMI (2020e) estima una disminución del PIB mundial a tasas de cambio de mercado del 4,7% en 2020<sup>19</sup>. La profunda recesión que experimentó China en el primer trimestre de 2020 y las más fuertes en un conjunto amplio de países en el segundo trimestre reflejan los efectos devastadores del confinamiento sobre la actividad económica.

La crisis tiene un alcance realmente mundial y será mucho más fuerte que la que experimentó la economía mundial durante la crisis del Atlántico Norte (una contracción de la economía mundial del 2,0% en 2009, según el FMI, a tasas de cambio de mercado), ya que la actual ha afectado a todas las economías, en tanto que la de 2008-2009 no tuvo un impacto tan fuerte en un amplio grupo de economías emergentes y en desarrollo. Si se compara con la Gran Depresión, la velocidad de la contracción ha sido más acelerada, pero puede ser menos profunda y, sobre todo, mucho menos prolongada<sup>20</sup>. El pronóstico básico del FMI es de un crecimiento del 4,8% en 2021, pero que no compensaría íntegramente la recesión de 2020 en el grueso de las economías. Esta proyección supone, en todo caso, que los efectos de la pandemia se irán disipando gradualmente, pero claramente existe la incertidumbre sobre los efectos de nuevos rebrotes, que ya han comenzado a darse en los países europeos y en los Estados Unidos.

Ante la magnitud de la crisis, los países desarrollados han venido adoptando políticas dirigidas a aumentar el gasto público, disminuir o posponer del pago de impuestos, y proveer liquidez, financiamiento y garantías crediticias para el sector empresarial. Tanto en materia fiscal como monetaria, el FMI estima que los paquetes de políticas son más agresivos que los que se adoptaron para hacer frente a la crisis del Atlántico Norte, aunque con diferencias entre los países (FMI, 2020a, 2020b, 2020c y 2020e). En cambio, las medidas de reactivación de China han sido menos pronunciadas que las adoptadas entonces, debido al menor margen fiscal y los mayores niveles de endeudamiento con los que cuenta hoy, dos temas que afectan a muchas economías emergentes y en desarrollo. En el caso de las economías latinoamericanas, esto refleja tanto las políticas fiscales adoptadas para hacer frente a la crisis del Atlántico Norte como también las actitudes menos restrictivas en este campo desde entonces y el efecto del lento crecimiento económico durante el lustro que antecedió a la crisis en curso.

En el debate internacional se ha resaltado que, si bien la pandemia afectó en forma temprana a Europa occidental y los Estados Unidos y ha llegado con rezago a los países en desarrollo, estos últimos son socialmente más vulnerables. Las razones son múltiples: los sistemas de salud son de deficiente calidad y no cubren a toda la población; la informalidad laboral es cuantiosa e implica que el confinamiento deja sin ingresos a un conjunto amplio de trabajadores; las familias de hogares pobres viven en espacios pequeños y a veces sin acceso adecuado al agua, y los mecanismos de apoyo para los sectores pobres no existen o son limitados. A todo ello se agrega que los márgenes fiscales son más reducidos y el acceso de los gobiernos al crédito es más limitado. Por este motivo, existe un acuerdo en torno a la necesidad de adoptar políticas ambiciosas para apoyar a las economías emergentes y en desarrollo. Las necesidades de recursos de estos países fueron estimadas al comienzo de la crisis en 2,5 billones de dólares, tanto por el FMI (2020d) como de la UNCTAD (2020a).

Frente a la magnitud de la crisis internacional y a las necesidades financieras de las economías emergentes y en desarrollo, los líderes del G20 se comprometieron a fines de marzo a hacer “lo que fuera necesario” y a utilizar todas las herramientas de política disponibles para minimizar los daños económicos y sociales generados por la pandemia, restablecer el crecimiento mundial y mantener

<sup>19</sup> La estimación del FMI es del -4,4%, a precios de paridad, pero este dato no es comparable con las estimaciones a tasas de cambio de mercado de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la mayor parte de los analistas privados.

<sup>20</sup> Esto es cierto en particular en el caso de los Estados Unidos, que durante la Gran Depresión experimentó una contracción durante tres años consecutivos, con una disminución acumulada del 27% de acuerdo con las cifras históricas de Maddison (2010) y solo regresó a los niveles de 1929 una década después. En Europa occidental, el PIB retornó a los niveles de 1929 seis años más tarde.

la estabilidad de los mercados (G20, 2020a). Los ministros de hacienda y los gobernadores de los bancos centrales de los países integrantes del G20 expresaron algo similar en su declaración durante las reuniones de los organismos de Bretton Woods (G20, 2020b y 2020c). Sin embargo, la cooperación internacional acordada hasta ahora ha sido muy limitada, tanto en términos de medidas adoptadas como de los recursos a los cuales tendrán acceso las economías emergentes y en desarrollo.

El contraste con la ambiciosa agenda acordada por el G20 en 2009, a la cual se aludió en la sección anterior, es notable (Ocampo, 2020b). En relación con el FMI, se han garantizado los recursos a través de préstamos de los países al Fondo, pero no de mayores cuotas; el aumento y reasignación de estas últimas fue pospuesto en 2019 para 2023 y no ha habido una decisión para acelerarlos. Los Estados Unidos vetaron la asignación de DEG durante las reuniones de los organismos de Bretton Woods. La única reforma importante del FMI ha sido la agilidad para aprobar préstamos de emergencia a un conjunto amplio de países, pero por un monto reducido (unos 80 países y cerca de 30.000 millones de dólares), ya que el máximo autorizado es el monto de la cuota de cada país. Cabe agregar que la Reserva Federal renovó la línea de canje de monedas, incluyendo a las mismas economías emergentes que habían tenido acceso durante la crisis previa, a lo cual agregó un mecanismo de recompra (*repo*), que le permite a la Reserva Federal comprar los bonos del Tesoro que los países deseen venderle.

A diferencia de 2009, no ha habido un llamado a capitalizar los bancos multilaterales de desarrollo. Afortunadamente, dos de ellos, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (BAD), fueron capitalizados en 2018 y 2019, respectivamente. En materia de endeudamiento, aunque ha habido llamados a acciones amplias<sup>21</sup>, la única importante es el acuerdo para posponer los pagos de servicio de la deuda bilateral de países pobres hasta mediados de 2021<sup>22</sup> y, hasta ahora, sin participación de los acreedores privados. Ha habido también un llamado a no usar la protección como mecanismo de ajuste, aunque continúan las tensiones de la llamada “guerra comercial” entre los Estados Unidos y China.

Cabe resaltar que la limitación de las acciones de cooperación ha sido particularmente cierta en relación con los países de renta media, clasificación en la que se incluyen casi todos los latinoamericanos. La cooperación financiera con los países de la región ha sido, en efecto, muy limitada (Ocampo, 2020a). Como elemento positivo, conviene destacar el acceso de Chile y el Perú a la línea de crédito flexible del FMI y su renovación y ampliación para Colombia (la de México había sido renovada a fines de 2019)<sup>23</sup>. Esta línea de contingencia opera como un complemento a las reservas internacionales y no necesariamente para ser desembolsada; Colombia ha sido el primer país que ha anunciado la posibilidad de usar parcialmente esos recursos. También se deben resaltar las renegociaciones exitosas de las deudas de la Argentina y el Ecuador, con el apoyo implícito del FMI, el nuevo crédito otorgado al Ecuador y las negociaciones en curso entre la Argentina y el FMI para modificar su línea de financiamiento. Cabe agregar que no se han solicitado recursos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y que su directorio se opone a que se utilicen con propósitos fiscales, lo que sí es posible hacer con los del FMI.

Además, varias economías latinoamericanas han tenido acceso a las líneas de emergencia del FMI, pero por montos limitados. Han aumentado los créditos de los bancos multilaterales, pero los dos que otorgan mayor financiamiento a los países de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), necesitan ser capitalizados para tener un papel tan activo como el que tuvieron en la reactivación después de la crisis del Atlántico Norte. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) sí cuenta con una capitalización reciente.

<sup>21</sup> Entre las propuestas en materia de deuda, véanse, en particular, Bolton y otros (2020), Reinhart y Rogoff (2020) y UNCTAD (2020b).

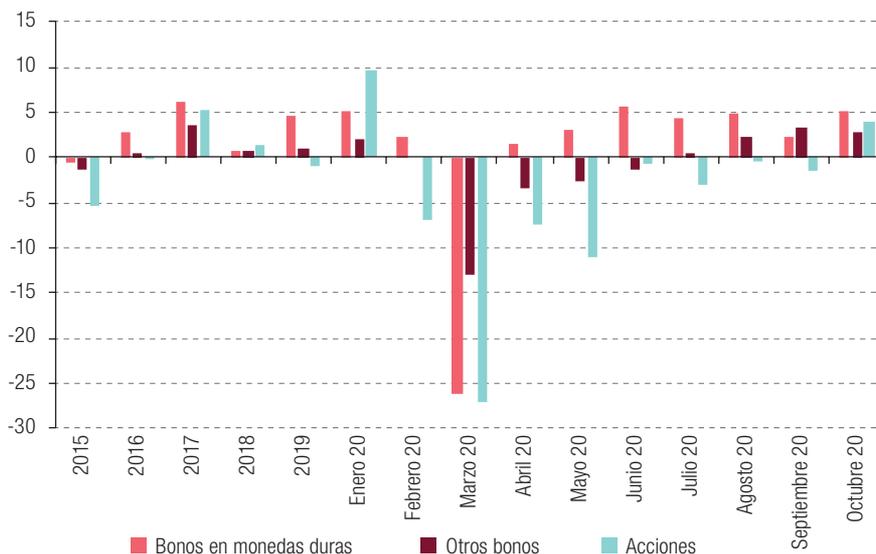
<sup>22</sup> Inicialmente cubrió solo el 2020. El G20 anunció en octubre su extensión hasta junio de 2021 y un programa que podría reducir la deuda de estos países, el cual se llevaría a cabo caso por caso (G20, 2020c).

<sup>23</sup> Con la ampliación de la línea para Colombia, Chile cuenta con recursos equivalentes a diez veces su cuota, Colombia y el Perú a seis veces y México a cinco.

Cabe resaltar que la limitación de la cooperación internacional contrasta con las ambiciosas políticas internas que han adoptado los países desarrollados. Esto es particularmente cierto en los Estados Unidos, cuyas políticas han sido mucho más agresivas que las que adoptó frente a la crisis del Atlántico Norte. Su apoyo limitado a la cooperación internacional contrasta también con el liderazgo que ejerció entonces. Los países europeos han adoptado también políticas contracíclicas pronunciadas, pero han estado más abiertos a la cooperación multilateral. El contraste entre las agresivas políticas económicas internas de los países desarrollados y la limitada cooperación internacional es, sin duda, el signo más destacado de la crisis en curso (Ocampo, 2020b).

Como en la crisis previa, los efectos sobre los mercados financieros fueron inicialmente devastadores. Sin embargo, la magnitud de la intervención de los bancos centrales de los países desarrollados, y especialmente de la Reserva Federal, permitió que estas caídas fueran menos pronunciadas que en 2008-2009 y se generara una recuperación de los mercados financieros desde fines de marzo, aunque sujeta a altos niveles de volatilidad (FMI, 2020b). Uno de los efectos iniciales fue la peor salida de capitales de cartera desde economías emergentes de la historia, que superó los 100.000 millones de dólares (Brooks y Fortun, 2020; FMI, 2020b). Sin embargo, como se muestra en el gráfico 6, después de la salida masiva de capitales durante marzo, los mercados de bonos en monedas duras (especialmente en dólares) se abrieron nuevamente para las economías emergentes en abril de 2020, especialmente desde mediados de ese mes. Gracias a ello, 12 países latinoamericanos, varias empresas públicas y los bancos multilaterales con sede en la región han tenido acceso a ese mercado. Las salidas de capitales de los mercados de bonos en monedas locales también comenzaron a reducirse desde abril y los flujos se tornaron positivos a partir de junio. La salida de capital accionario también se redujo desde junio y se tornó positiva en octubre.

**Gráfico 6**  
Flujos de capital hacia economías emergentes  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: J. P. Morgan.

Además, el colapso de los precios de los bonos de las economías emergentes en los mercados secundarios elevó marcadamente su rendimiento a comienzos de la crisis, pero la creciente demanda de dichos títulos generó una caída de sus rendimientos desde fines de marzo de 2020 y ya desde agosto alcanzaron niveles similares a los anteriores a la crisis. Esto implicó también que las condiciones de las nuevas emisiones fueran muy favorables; de hecho, varios países de la región han podido hacer

emisiones en las mejores condiciones de la historia. La normalización del acceso a los mercados de bonos para los países latinoamericanos ha sido, por lo tanto, mucho más rápida que en las crisis previas: unos 2 meses en comparación con 12 meses después de la crisis del Atlántico Norte, y 5 y 8 años después de la crisis asiática y la de la deuda, respectivamente.

La crisis también generó una fuerte contracción del comercio internacional, profundizando la caída en términos de volumen y de valor que se había iniciado a fines de 2019 como resultado de la “guerra comercial” y de las expectativas de desaceleración de la economía mundial<sup>24</sup>. La Organización Mundial del Comercio (OMC, 2020) estimó en abril que la caída del volumen de comercio se ubicará entre el 13% en el escenario base y el 32% en el más pesimista. La caída experimentada en mayo fue del 18% en relación con el volumen promedio de 2019, en el rango medio de las estimaciones de la OMC, pero ha habido una recuperación fuerte, de hecho mucho más rápida que la que tuvo lugar después de la crisis del Atlántico Norte (véase el gráfico 5). En el caso de América Latina, la caída inicial fue más aguda, pero la recuperación posterior también lo ha sido. En todo caso, es probable que la desaceleración que ha experimentado el comercio desde la crisis del Atlántico Norte se acentúe. La principal incertidumbre se relaciona con la destrucción o contracción de las cadenas internacionales de valor. Sin embargo, en la medida en que la localización de las empresas que participan en dichas cadenas se acerque más a los lugares de consumo, esta tendencia podría beneficiar a América Latina<sup>25</sup>. Por su parte, en materia de productos básicos, la crisis ha generado una fuerte reducción de los precios del petróleo y otros productos energéticos, un efecto que, como hemos visto, perjudica a algunos países latinoamericanos, pero beneficia a otros. Hubo también una disminución, aunque menos pronunciada, de los precios de los metales básicos en los primeros meses que se revirtió posteriormente y una tendencia diversa en el caso de los productos agrícolas. Como un todo, los únicos precios de productos básicos que se han reducido sustancialmente han sido, por lo tanto, los de los productos energéticos<sup>26</sup>.

A estos choques adversos hay que agregar que inicialmente se esperaba una caída de las remesas. Los datos disponibles indican, sin embargo, que aunque ha habido una disminución en el caso de países cuyos migrantes se encuentran en países sudamericanos, las remesas recibidas por el conjunto de la región han aumentado un 9,6% en enero-agosto de 2020 en relación con los mismos meses de 2019<sup>27</sup>. Este aumento se compara muy favorablemente con la fuerte caída que experimentaron durante la crisis del Atlántico Norte.

Las proyecciones del FMI (2020e) y la CEPAL (2020b) indican que la región experimentará una fuerte recesión en 2020, de hecho, junto con la India, la peor entre los países en desarrollo y una de las peores del mundo junto con la de Europa occidental. Para América Latina, esta será la peor recesión de su historia, de acuerdo con los datos que se recogen en el gráfico 1. Todas las proyecciones indican, además, que la recuperación será solo parcial en 2021. El Brasil y Chile serían los países menos afectados entre los medianos y grandes de la región, pero hay varias economías más pequeñas que tendrían menores contracciones de su actividad económica.

En materia social, los problemas han sido considerables (CEPAL, 2020a). La insuficiencia de las inversiones se refleja en sistemas de salud débiles y fragmentados que no han garantizado el acceso universal a la población en muchos países. Debido a la gran brecha digital, los estudiantes de escasos recursos no pueden beneficiarse de la educación virtual. Por su parte, la informalidad laboral

<sup>24</sup> Los datos del Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), que sirve de fuente para elaborar el gráfico 5, indican que el crecimiento del promedio móvil de 12 meses del volumen de exportaciones mundiales ha sido negativo desde octubre de 2019 y, en términos de valor, desde agosto de ese año.

<sup>25</sup> Véase al respecto el análisis de EIU (2020).

<sup>26</sup> Véanse los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), “IMF primary commodity prices”, s/f [en línea] <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>. Las proyecciones del Banco Mundial (2020) para el conjunto del año siguen este patrón.

<sup>27</sup> Estos datos se refieren a 13 países latinoamericanos para los cuales la CEPAL cuenta con información (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

ha significado que una alta proporción de hogares se ha quedado sin ingresos, sin que las ayudas que proporcionan las transferencias condicionadas necesariamente les lleguen, especialmente a aquellos que no son pobres, pero sí vulnerables a caer en la pobreza. Algunos países han introducido apoyos parciales a estos hogares. Muchas micro, pequeñas y medianas empresas están quebrando, lo que es muy preocupante, ya que generan una elevada proporción del empleo en la región.

En su conjunto, las estimaciones de la CEPAL, que se recogen en Naciones Unidas (2020) indican que la población pobre aumentará en 45 millones de personas, lo cual representa una década y media de retroceso en este campo. Esto coincidirá con aumentos también considerables en los niveles de desempleo e informalidad laboral. Estas tendencias adversas se dan, además, en un contexto de deterioro de las condiciones sociales que ha tenido lugar desde 2014, como resultado del deficiente desempeño económico durante el lustro previo a la crisis.

Conviene resaltar que, en materia económica, la respuesta de los países de la región ha estado acorde con las tendencias internacionales, pero la magnitud de los apoyos ha sido en general mucho más modesta que en los países desarrollados. Los bancos centrales han provisto liquidez (con restricciones obvias en los países con economías dolarizadas). Los gobiernos han adoptado programas fiscales, especialmente de apoyo al sector de la salud y a los hogares pobres y vulnerables, así como medidas de reducción o postergación del pago de algunos impuestos, pero el tamaño de los paquetes ha sido variable. Según las estimaciones del BID, los de mayor tamaño como porcentaje del PIB son los del Brasil, Chile, El Salvador y Perú (Pineda, Pessino y Rasteletti, 2020). Algunos países han lanzado líneas de crédito o garantías crediticias a una escala importante. En ese sentido, los casos más destacados son los de Chile, Colombia, el Perú y el Uruguay.

La mayor restricción ha sido el escaso margen fiscal con el que han contado los países de la región. El contraste con la situación que enfrentaron en la crisis anterior es notable. En promedio, según los datos de la CEPAL, los países tuvieron déficits primarios del gobierno nacional de entre un 0,5% y un 1% del PIB en el último lustro en comparación con un superávit de más del 2% antes de la crisis de 2008, y una deuda promedio del gobierno nacional del 46% del PIB en comparación con un 29% en 2008. Las diferencias en el margen fiscal han sido resaltadas también por varios analistas del BID (véase, por ejemplo, Izquierdo y Ardanaz, 2020).

## **VI. A modo de conclusión: la crisis actual en perspectiva**

Visto en perspectiva, las perturbaciones externas que ha experimentado América Latina han sido muy intensas y se han dado en el contexto de una limitada cooperación financiera internacional, especialmente si se compara con la crisis del Atlántico Norte. Sin embargo, han sido menos fuertes que en las crisis previas si se considera el financiamiento externo privado y los términos de intercambio. En este último caso, la fuerte caída de los precios del petróleo ha afectado, como es obvio, a los países exportadores de este producto, pero ha beneficiado a un conjunto mayor de países importadores. Hubo una contracción inicial del volumen de comercio internacional, aunque menos profunda que durante la crisis del Atlántico Norte (o de la Gran Depresión, que no es una comparación adecuada en este caso). Es posible que el limitado dinamismo del comercio que ha caracterizado la economía mundial desde entonces se acentúe, pero podría haber oportunidades para algunos países de la región debido a la relocalización de las cadenas de valor. Por su parte, las remesas de trabajadores migrantes se han comportado mucho mejor que durante la crisis del Atlántico Norte. Por lo tanto, como un todo, las perturbaciones de origen externo han sido menos adversas en el contexto de la pandemia de COVID-19 que durante las dos crisis de larga duración e, incluso, durante las crisis más cortas.

Esto significa que la intensidad de la crisis obedece más a factores internos de los países latinoamericanos. Entre ellos debe incluirse que la región se convirtió en el epicentro mundial de la pandemia entre junio y agosto (en el momento de escribir este ensayo, la tendencia regional era favorable y el epicentro se estaba desplazando hacia otras regiones). De manera similar, las limitaciones de las políticas nacionales, caracterizadas por la inacción o limitada acción en algunos casos y, más en general, por las debilidades de los sistemas de salud y la incapacidad para adoptar políticas fiscales más agresivas, contribuyen también a explicar el resultado adverso.

Aún más importante es el hecho de que, como se ha visto en secciones anteriores, la crisis golpeó a la región después de un lustro de pobre desempeño. Esto contribuye a explicar por qué, en vez de una crisis de dos o tres años, la región experimentará una nueva década perdida en 2015-2024. Más aún, la crisis cierra tres décadas de lento crecimiento económico, durante las cuales ha sido la región del mundo en desarrollo con el peor desempeño.

Esto indica que, más allá de la crisis actual, hay que modificar en profundidad los patrones de desarrollo de la región. Esto es lo que ha señalado las Naciones Unidas (2020), con base en los aportes de la CEPAL, así como el Consenso Latinoamericano 2020 (Casilda Béjar y otros, 2020). Como señalan estos documentos, la crisis del COVID-19 debe servir como punto de partida para reformular la estrategia de desarrollo de la región, partiendo con siete objetivos básicos: i) mejorar las políticas sociales y dar un impulso al empleo decente, con el propósito de reducir los altos niveles de desigualdad; ii) aumentar para ello los niveles de gasto público financiados por estructuras tributarias más progresivas; iii) adoptar políticas de desarrollo productivo más activas apuntaladas por una estrategia agresiva de investigación y desarrollo; iv) impulsar políticas anticíclicas más pronunciadas que reduzcan la vulnerabilidad de las economías frente a las crisis; v) poner en marcha una estrategia de integración regional profunda, que ayude a diversificar la actividad productiva en un contexto de lento crecimiento del comercio internacional; vi) adoptar una política ambiental ambiciosa, que impulse el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre lucha contra el cambio climático y protección de la diversidad, y vii) lo más importante, ser firme en la defensa de los valores y las instituciones democráticas.

## Bibliografía

- Altimir, O. y R. Devlin (1994), "Una reseña de la moratoria de la deuda en América Latina", *Moratoria de la deuda en América Latina*, O. Altimir y R. Devlin (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2020), *Commodity Markets Outlook: Implications of COVID-19 for Commodities*, Washington, D.C., abril.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Bolton, P. y otros (2020), "Necessity is the mother of invention: how to implement a comprehensive debt standstill for COVID-19 in low- and middle-income countries", Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR), 21 de abril [en línea] <https://voxeu.org/article/debt-standstill-covid-19-low-and-middle-income-countries>.
- Brooks, R. y J. Fortun (2020), "COVID-19 capital flow exodus from EM", *Global Macro Views (GMV)*, N° 3830, Washington, D.C., Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), 2 de abril.
- Cárdenas E., J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.) (2003), "Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra", *El Trimestre Económico*, N° 94, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Casilda Béjar, R. y otros (2020), "El Consenso Latinoamericano 2020: una nueva visión para la era post COVID-19", *Documentos de Trabajo*, DT 29/2020, Salamanca, Instituto de Iberoamérica [en línea] <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Consenso%20Latinoamericano%202020.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- \_\_\_\_ (2020b), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio.

- (1996), *América Latina y el Caribe quince años después: de la década perdida a la transformación económica, 1980-1995*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Devlin, R. (1989), *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press.
- Eichengreen, B. y R. Portes (1989), “After the deluge: default, negotiation, and readjustment during the interwar years”, *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, B. Eichengreen y P. H. Lindert (eds.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2020), “Will Latin America take advantage of supply chain shifts?”, agosto [en línea] <https://www.eiu.com/n/campaigns/will-latin-america-take-advantage-of-supply-chain-shifts/>.
- Erten, B. y J. A. Ocampo (2013), “Super cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century”, *World Development*, vol. 44, Ámsterdam, Elsevier.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020a), *Fiscal Monitor: Políticas to Support People during the COVID-19 Pandemic*, Washington, D.C., abril.
- (2020b), *Global Financial Stability Report: Markets in the Time of COVID-19*, Washington, D.C., abril.
- (2020c), *World Economic Outlook Update*, Washington, D.C., junio.
- (2020d), “Press briefing by Kristalina Georgieva following a conference call of the International Monetary and Financial Committee”, Washington, D.C., 27 de marzo [en línea] <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/tr032720-transcript-press-briefing-kristalina-georgieva-following-imfc-conference-call>.
- (2020e), *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, Washington, D.C., octubre.
- (2012), *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*, Washington, D.C., 14 de noviembre.
- (2002), *Guidelines on Conditionality*, Washington, D.C., 25 de septiembre [en línea] <https://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>.
- Grilli, E. R. y M. C. Yang (1988), “Primary commodity prices, manufactured goods prices, and the terms of trade of developing countries: what long run shows”, *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 1, Oxford, Oxford University Press, enero.
- G20 (Grupo de los 20) (2020a), “Extraordinary G20 Leaders’ Summit: statement on COVID-19”, documento presentado en la Cumbre Extraordinaria de Líderes del G20, Riad, 26 de marzo [en línea] <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html>.
- (2020b), “Communiqué”, documento presentado en la Reunión de Ministros de Hacienda y Gobernadores de los Bancos Centrales del G20, 15 de abril [en línea] <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>.
- (2020c), “Communiqué”, documento presentado en la Reunión de Ministros de Hacienda y Gobernadores de los Bancos Centrales del G20, Riad, 14 de octubre [en línea] [https://g20.org/en/media/Documents/FMDBG%20Communiqu%C3%A9\\_English\\_14October2020\\_700pm.pdf](https://g20.org/en/media/Documents/FMDBG%20Communiqu%C3%A9_English_14October2020_700pm.pdf).
- (2009), “Global Plan for Recovery and Reform”, documento presentado en la Cumbre de Líderes del G20, Londres, 2 de abril [en línea] <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0402.html>.
- Izquierdo, A. y M. Ardanaz (2020), “Política fiscal en tiempos del coronavirus: restricciones y opciones de política para los países de América Latina y el Caribe”, Ideas que Cuentan, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 31 de marzo [en línea] <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/politica-fiscal-en-tiempos-del-coronavirus-restricciones-y-opciones-de-politica-para-los-paises-de-america-latina-y-el-caribe/>.
- Jorgensen, E. y J. Sachs (1989), “Default and renegotiation of Latin American foreign bonds in the interwar period”, *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, B. Eichengreen y P. H. Lindert (eds.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Maddison, A. (2010), “Maddison database 2010”, Groningen Growth and Development Centre [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-database-2010>.
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York, julio.
- (1955), *Las inversiones extranjeras en América Latina* (E/CN.12/360), Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2020a), “La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana”, *Revista CEPAL*, N° 131 (LC/PUB.2020/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (2020b), *Weak International Economic Cooperation in Response to the COVID-19 Crisis*, Bruselas, Foundation for European Progressive Studies (FEPS)/Iniciativa para el Diálogo de Políticas, septiembre.
- (2017), *Resetting the International Monetary (Non)System*, Oxford, Oxford University Press.

- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2020), “Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial”, *Comunicado de Prensa* (Press/855), Ginebra, 8 de abril [en línea] [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr855\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.pdf).
- Palma, G. (2005), “Cuatro fuentes de ‘desindustrialización’ y un nuevo concepto del ‘síndrome holandés’”. *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, J. A. Ocampo (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1875/S3301O15M\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1875/S3301O15M_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Pineda, E., C. Pessino y A. Rasteletti (2020), “Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 21 de abril [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Prebisch, R. (1973), *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Reinhart, C. M. y K. Rogoff (2020), “Una moratoria a las deudas de economías emergentes y en desarrollo”, Project Syndicate, Nueva York, 13 de abril [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/suspend-emerging-and-developing-economies-debt-payments-by-carmen-reinhart-and-kenneth-rogoff-2020-04/spanish>.
- Thorp, R. (ed.) (1988), *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2020a), “The COVID-19 shock to developing countries: towards a ‘whatever it takes’ programme for the two-thirds of the world population being left behind”, *Trade and Development Report Update* (UNCTAD/GDS/INF/2020/2), Ginebra, marzo [en línea] [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds\\_tdr2019\\_covid2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf).
- \_\_\_\_ (2020b), “From the great lockdown to the great meltdown: developing country debt in the time of COVID-19”, *Trade and Development Report Update* (UNCTAD/GDS/INF/2020/3), Ginebra, abril [en línea] [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf).



# Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional<sup>1</sup>

Ha-Joon Chang

## Resumen

En este artículo se señala que el paulatino desplome del orden económico neoliberal internacional, surgido en las décadas de 1980 y 1990, podría estar dejando paso a un “nuevo” nuevo orden económico internacional (NNOEI). En primer lugar, se examina la manera en que el modelo neoliberal se ha debilitado y está siendo replanteado a raíz del declive del sistema comercial internacional multilateral (cuya expresión es la Organización Mundial de Comercio (OMC)) y de la crisis financiera mundial de 2008. También se describe la forma en que los recientes cambios en la economía mundial y en las ideas predominantes, además de una serie de factores contingentes –entre ellos, el cambio climático, el ascenso de China y la crisis de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)–, han hecho más probable el surgimiento de un NNOEI, si bien se reconoce que algunos factores podrían obstaculizar el progreso en ese sentido.

---

## Palabras clave

Desarrollo económico, neoliberalismo, multilateralismo, comercio internacional, OMC, sistemas económicos, crisis económica, COVID-19, países en desarrollo, China

## Clasificación JEL

B27, F02, F55, F63

## Autor

Ha-Joon Chang es Director del Centro de Estudios del Desarrollo y Profesor de Economía Política del Desarrollo en la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge. Correo electrónico: ha-joon.chang@econ.cam.ac.uk.

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en la 16ª Cátedra Raúl Prebisch que el autor expuso ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 21 de agosto de 2019. La exposición fue sustancialmente actualizada y ampliada en agosto de 2020, en el contexto de la pandemia del coronavirus (COVID-19) y sus consecuencias. El autor desea expresar su agradecimiento a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y a Mario Cimoli, Gabriel Porcile, Miguel Torres y Romain Zivy por sus comentarios sobre la versión preliminar de la disertación.

## I. Introducción

El orden económico internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial, basado en las instituciones de Bretton Woods, comenzó su declive en la década de 1970. En las décadas de 1980 y 1990, una vez que los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y el desplome del bloque socialista dieron por terminada la etapa de desarrollismo en el Tercer Mundo, surgió un nuevo orden económico internacional “neoliberal” basado en dejar al mundo entero expuesto a las fuerzas ilimitadas del mercado. Muchos esperaban que este nuevo orden mundial se perpetuaría por mucho tiempo, o quizás para siempre, una idea que quedó plasmada en la expresión “el fin de la historia”, que acuñó el científico político estadounidense (entonces) neoconservador Francis Fukuyama (1989).

Sin embargo, el nuevo orden mundial comenzó a perder fuerza lentamente casi inmediatamente después de su surgimiento. El gran entusiasmo por la globalización que generó en 1995 el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en reemplazo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se enfrió rápidamente a raíz de los desacuerdos entre los países ricos y los países en desarrollo durante las conferencias ministeriales posteriores y de las manifestaciones contra la globalización alrededor de las sedes de las conferencias, en particular en Seattle (1999), Cancún (2003) y Hong Kong (2005). A esto pronto le siguió la crisis financiera mundial de 2008, que socavó la confianza en el sistema neoliberal, caracterizado por la apertura de los mercados financieros internacionales. Desde la década de 2010, el ascenso de China, que responde a un orden económico que en esencia difiere del neoliberalismo, si bien no es totalmente incompatible con él, también ha planteado un complejo desafío a la ortodoxia neoliberal. La crisis del coronavirus (COVID-19) en 2020 ha puesto de manifiesto aún más debilidades del sistema neoliberal, y ha obligado a numerosos países a reflexionar sobre la manera en que organizan sus economías y sus sociedades.

En este artículo se examina la cuestión de si el declive del actual modelo económico internacional neoliberal está creando las condiciones idóneas para el surgimiento de un orden alternativo, que denomino un “nuevo” nuevo orden económico internacional (NNOEI), que reemplazaría al nuevo orden económico internacional (NOEI), uno de cuyos principales defensores fue Raúl Prebisch. Este trabajo está estructurado de la siguiente manera. En la sección II se describe el declive del modelo actual de comercio internacional multilateral representado por la OMC. En la sección III se establece la relación que existe entre este declive y las limitaciones del sistema de la OMC. En la sección IV se examinan los factores que podrían obstaculizar el surgimiento de un NNOEI como alternativa. Sin dejar de reconocer la importancia de estos factores, las siguientes secciones están dedicadas al análisis de otros numerosos factores que hacen del surgimiento de un NNOEI una perspectiva probable: cambios en la estructura de la economía mundial (sección V), cambios en las ideas (sección VI) y factores contingentes, como el cambio climático, el ascenso de China y la crisis del COVID-19 (sección VII). En la sección VIII se realizan algunos comentarios a manera de conclusión.

## II. El declive del multilateralismo en el comercio internacional

En años recientes, y en el contexto de las políticas comerciales agresivas del Gobierno de Trump en los Estados Unidos, ha aumentado la preocupación sobre el futuro del sistema comercial internacional. A fin de contrarrestar lo que desde su punto de vista constituye la competencia “desleal” de China, el Gobierno de Trump ha impuesto aranceles adicionales a las importaciones de ese país. Con el mismo afán, los Estados Unidos han renegociado a su favor tanto el Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN) como el acuerdo de libre comercio con la República de Corea. El país ha llegado al extremo de recurrir al uso de aranceles como una manera de reducir los flujos migratorios procedentes de México.

Un rechazo tan flagrante del multilateralismo por parte de los Estados Unidos, en particular en el contexto del aumento del racismo y la xenofobia en los países ricos, ha incrementado la percepción de que el modelo actual de comercio internacional basado en el multilateralismo –es decir, el sistema de la OMC– se enfrenta a una grave amenaza.

Se trata de noticias sumamente negativas para los países en desarrollo. Es un hecho incontrovertible que el multilateralismo ofrece mejores oportunidades para este grupo de países, cuyo poder de negociación individual es escaso frente a los países ricos. El hecho de que los países ricos hayan intentado socavar una y otra vez el multilateralismo cuando va en contra de sus intereses demuestra a las claras que se trata de un modelo que no favorece a los débiles. El mejor ejemplo de esto es la evolución del sistema de la OMC.

Cuando la OMC fue fundada, en 1995, los países ricos expresaron su firme compromiso con el multilateralismo, e incluso llegaron a aceptar el sistema de “un país, un voto” por primera vez en la historia de los principales organismos internacionales. A modo de comparación, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tienen poder de veto, y las decisiones en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional (FMI) se adoptan esencialmente (si bien existen excepciones) en función del capital que cada país aporta al organismo. Sin embargo, quedó claro que los países ricos apoyaron la idea únicamente porque pensaron que podrían controlar la agenda de negociaciones para influir sobre los países en desarrollo, y que podrían persuadirlos o amenazarlos de manera individual usando estratégicamente los presupuestos bilaterales de ayuda, las vías de acceso a los mercados y la inversión extranjera directa.

Para su sorpresa, los países ricos pronto se dieron cuenta de que no podían intimidar a los países en desarrollo para obligarlos a aceptar cualquier condición que les plantearan en el marco de la OMC. Durante las conferencias ministeriales de Seattle (1999) y Cancún (2003), el predominio de las denominadas “reuniones en la Sala Verde” (de las que solo participaban los países ricos y un número limitado de países en desarrollo que no podían pasarse por alto) hicieron que los países en desarrollo se dieran cuenta de que el multilateralismo prometido por los países ricos era solo de la boca hacia afuera. Como resultado, los países en desarrollo se han opuesto con firmeza a las exigencias irrazonables que los países ricos les han planteado a través de la OMC, por ejemplo, en el proyecto del acuerdo multilateral sobre inversiones o en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas.

Cuando los países ricos se percataron de que no podrían hacer lo que querían dentro de la OMC, no dudaron en abandonar sus compromisos con el multilateralismo. Para cuando el Presidente Trump asumió funciones, en los hechos los Estados Unidos ya habían dejado de lado el sistema de la OMC y habían centrado sus esfuerzos en establecer acuerdos comerciales bilaterales y regionales, como el Acuerdo Transpacífico. Por su parte, si bien la Unión Europea no ha rechazado el multilateralismo al mismo grado que los Estados Unidos, sí se ha valido de tácticas del tipo “divide y reinarás” en sus negociaciones comerciales con los países en desarrollo. En 1996, el panel de resolución de controversias de la OMC determinó que la Convención de Lomé, el acuerdo comercial preferencial entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico –que en su mayoría habían sido colonias de los países de la Unión Europea–, era incongruente con el GATT, por lo que la Unión Europea propuso reemplazarlo con un acuerdo comercial y de inversiones denominado el Acuerdo de Asociación Económica. Sin embargo, al pactar el acuerdo, y con el ánimo de debilitar el poder de negociación de ese grupo de países, la Unión Europea deliberadamente los dividió en siete subgrupos regionales en vez de negociar con ellos en conjunto.

Lisa y llanamente, el sistema comercial multilateral, cuya revitalización iría en beneficio de los países en desarrollo, comenzó a desmoronarse bastante tiempo antes de la llegada de Trump a la Presidencia de los Estados Unidos. Sin embargo, para lograr esa revitalización no alcanza con volver al sistema de la OMC, que necesita de una reforma radical para deshacerse de sus sesgos intrínsecos contra los países en desarrollo y transformarse en una herramienta que verdaderamente promueva el desarrollo. A fin de analizar cuáles son esos sesgos, cómo pueden contrarrestarse y de qué manera se puede avanzar hacia un orden económico internacional más equitativo, en este trabajo se hace referencia a las ideas de Raúl Prebisch, tal como fueron plasmadas en el llamamiento que las Naciones Unidas hicieron en 1974 para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional<sup>2</sup>.

### III. El sistema de la OMC y sus limitaciones

El sistema de la OMC se basa en el principio de que el libre comercio es lo que más conviene a todos los países en casi todas las circunstancias. Sin embargo, las teorías económicas y los antecedentes históricos demuestran que a largo plazo el libre comercio entre países que transitan etapas diferentes del desarrollo económico es perjudicial para las naciones menos desarrolladas. Pese a que en el corto plazo existe la probabilidad (aunque no la certeza) de que el libre comercio permita a todos los socios comerciales maximizar su producción y sus ingresos, a largo plazo perjudica el desarrollo económico de los socios menos desarrollados, para quienes es imposible establecer industrias tecnológicamente avanzadas y de alta productividad si deben competir con los productores más avanzados de los países con mayor desarrollo económico. Eso implica que, a menos que los gobiernos de los países de menor desarrollo económico se valgan de aranceles, subsidios y otras medidas de apoyo para proteger y resguardar a sus industrias incipientes de alta productividad, les resultará imposible propiciar su crecimiento y, con ello, desarrollar sus economías.

Este es el conocido argumento de la “industria naciente”, que propuso por primera vez nada menos que el primer Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Alexander Hamilton, en el informe que presentó en 1791 ante el Congreso de los Estados Unidos (Hamilton, 2001). Esta teoría sentó las bases de la política de desarrollo económico de prácticamente todas las naciones que ahora son ricas cuando en su etapa como países en desarrollo intentaban ponerse al nivel de los países económicamente más avanzados. Como han demostrado Bairoch (1993), Chang (2004b y 2007), y Reinert (2007), todos los países que actualmente son ricos, con la excepción de los Países Bajos y (hasta la Primera Guerra Mundial) Suiza, recurrieron al proteccionismo durante la mayor parte del período en que intentaron llegar al nivel de las economías más avanzadas.

El Reino Unido y los Estados Unidos, los supuestos creadores del libre comercio (o al menos es así como se presentan ante el mundo), fueron los países más proteccionistas en sus respectivos períodos de transición, y defendieron a sus industrias de los productores más avanzados de lo que actualmente son Bélgica y los Países Bajos, en el caso del Reino Unido, y de los productores del Reino Unido, Francia y otros países europeos, en el caso de los Estados Unidos. Durante la mayor parte de estos períodos –de mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XIX en el caso del Reino Unido, y de mediados del siglo XIX a mediados del siglo XX en el de los Estados Unidos–, las tasas arancelarias industriales promedio de estos países se ubicaron entre un 40% y un 50% (véase el cuadro 1).

<sup>2</sup> Véase Naciones Unidas (1974).

## Cuadro 1

Países ricos seleccionados: tasas arancelarias promedio sobre los productos manufacturados durante sus primeras etapas de desarrollo  
(Promedios ponderados, en porcentajes del valor)<sup>a</sup>

	1820 <sup>b</sup>	1875 <sup>b</sup>	1913	1925	1931	1950
Alemania <sup>c</sup>	8 a 12	4 a 6	13	20	21	26
Austria <sup>d</sup>	R	15 a 20	18	16	24	18
Bélgica <sup>e</sup>	6 a 8	9 a 10	9	15	14	11
Canadá	5	15	n. d.	23	28	17
Dinamarca	25 a 35	15 a 20	14	10	n. d.	3
España	R	15 a 20	41	41	63	n. d.
Estados Unidos	35 a 45	40 a 50	44	37	48	14
Francia	R	12 a 15	20	21	30	18
Italia	n. d.	8 a 10	18	22	46	25
Japón <sup>f</sup>	R	5	30	n. d.	n. d.	n. d.
Países Bajos <sup>e</sup>	6 a 8	3 a 5	4	6	n. d.	11
Reino Unido	45 a 55	0	0	5	n. d.	23
Rusia	R	15 a 20	84	R	R	R
Suecia	R	3 a 5	20	16	21	9
Suiza	8 a 12	4 a 6	9	14	19	n. d.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de H. J. Chang, *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004, P. Bairoch, *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993, y K. Taylor, "Tariffs", *Encyclopedia of Canada*, Vol. VI, W. Stewart Wallace (ed.), Toronto, University Associates of Canada, 1948.

**Nota:** R= Se aplicaban numerosas e importantes restricciones a las importaciones de bienes manufacturados, por lo que las tasas arancelarias medias carecen de relevancia.

<sup>a</sup> En la publicación del Banco Mundial, *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1991, pág. 97, recuadro 5, figura un cuadro similar, que en parte hace referencia a los estudios de Bairoch sobre los que se basa el cuadro anterior. Sin embargo, pese a su gran similitud en la mayoría de los casos, el hecho de que las cifras del Banco Mundial sean promedios no ponderados y las de Bairoch promedios ponderados hace de aquellas la opción menos preferible.

<sup>b</sup> Se trata de índices sumamente aproximados que aportan una serie de promedios, no de valores extremos.

<sup>c</sup> La cifra de 1820 corresponde únicamente a Prusia.

<sup>d</sup> Austro-Hungría antes de 1925.

<sup>e</sup> En 1820, Bélgica y los Países Bajos formaban parte del Reino Unido de los Países Bajos.

<sup>f</sup> Hasta 1911, el Japón estuvo obligado a mantener tasas arancelarias bajas (como máximo de un 5%) en virtud de una serie de "tratados desiguales" celebrados con los países europeos y con los Estados Unidos. En el recuadro a que se hace referencia anteriormente (Banco Mundial, 1991), se asignan al Japón tasas arancelarias no ponderadas promedio para todos los bienes (no solo los bienes manufacturados) de un 13% para 1925, un 19% para 1930, y un 4% para 1950.

Aun cuando sus tasas arancelarias promedio no fuesen demasiado altas, muchos de los países ricos de la actualidad brindaban importantes protecciones arancelarias a determinadas industrias estratégicas, además de otras medidas de apoyo. Por ejemplo, si bien sus aranceles industriales promedio se ubicaban entre un 15% y un 20% a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Alemania y Suecia aplicaron aranceles mucho más altos a sus industrias pesada y química, sectores emergentes cuyo desarrollo les permitió ponerse al nivel del Reino Unido. Otro ejemplo es Bélgica, cuyas tasas arancelarias industriales promedio a finales del siglo XIX se ubicaban en apenas un 10%, pero que aplicaba aranceles de entre un 30% y un 60% a los textiles y de un 85% al hierro. Aun en el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, el nivel de proteccionismo siguió siendo alto hasta la década de 1960. Recién para la década de 1970 los países ricos de la actualidad tuvieron aranceles industriales promedio que estaban por debajo de los que aplican los países en desarrollo actualmente, que se ubican en alrededor de un 10% (véase el cuadro 2).

## Cuadro 2

Países ricos seleccionados: tasas arancelarias promedio sobre los bienes manufacturados en las primeras etapas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial  
(En porcentajes)

	1950	1959	1962	1973	1979
Europa					
Bélgica	11	14			
Francia	18	30			
Alemania Occidental	26	7			
Italia	25	18			
Países Bajos	11	7			
Promedio de la Comunidad Económica Europea (CEE) <sup>a</sup>		15	13	8	6
Austria	18		20 <sup>b</sup>	11	8
Dinamarca	3				
Finlandia			>20 <sup>c</sup>	13	11
Suecia	9		8	6	5
Japón	n. d.		18	10	6
Reino Unido	23		16		
Estados Unidos	14		13	12	7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de P. Bairoch, *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993; H. Grubel y H. Johnson "Nominal tariffs, indirect taxes and effective rates of protection: the common market countries 1959", *The Economic Journal*, vol. 77, nro. 308, 1967; B. Balassa, "Tariff protection in industrial countries: an evaluation", *Journal of Political Economy*, vol. 73, nro. 6, 1965; P. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985; D. Greenaway, *International Trade Policy: from Tariffs to the New Protectionism*, Basingstoke, Macmillan Press, 1983, y M. Panić, *National Management of the International Economy*, Basingstoke, Macmillan Press, 1988.

<sup>a</sup> En el promedio de la CEE posterior a 1973 se incluye a Dinamarca y el Reino Unido.

<sup>b</sup> Datos para 1960.

<sup>c</sup> Estimación del autor. Los datos sobre las tasas arancelarias de Finlandia no son fáciles de conseguir, pero la información consignada en el cuadro 8.2 de Panić (1988) señala que en 1965 los ingresos por concepto de aranceles como porcentaje de todas las importaciones de Finlandia se ubicaron en un 9,97%, un guarismo considerablemente más alto que el del Japón (7,55%) o el de Austria (8,57%), cuyas tasas arancelarias industriales promedio se ubicaron en un 18% y un 20%, respectivamente. Con estos datos, no sería ilógico suponer que las tasas arancelarias industriales promedio de Finlandia a mediados de la década de 1960 estaban muy por encima del 20%.

Por último, pero no menos importante, los países ricos de la actualidad recurrieron a numerosas barreras no arancelarias al comercio, en particular en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial; algunas de ellas fueron las prohibiciones a las importaciones, la aplicación de cuotas de importación (por ejemplo, las notorias restricciones voluntarias a las exportaciones que los Estados Unidos y los países europeos impusieron a los fabricantes japoneses de automóviles en las décadas de 1970 y 1980) y las normas para los productos (por ejemplo, requisitos sanitarios y fitosanitarios para los productos alimentarios).

No fue solo en lo referido a las políticas comerciales que los países ricos hicieron todo lo que ahora les dicen a los países desarrollados que no hagan dentro del sistema de la OMC. Sucede lo mismo en ámbitos tales como los subsidios, la inversión extranjera directa y los derechos de propiedad intelectual.

Mediante el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, la OMC restringe la capacidad de acción de los países en lo referido al uso de subsidios, a la reglamentación de la inversión extranjera directa y a la reducción de la protección de los derechos de propiedad intelectual, todas ellas medidas que los países en desarrollo necesitan más que los países ricos. Sin embargo, cuando los países ricos de la actualidad estaban intentando desarrollar sus propias economías, usaron de manera agresiva los subsidios industriales, establecieron un sinnúmero de regulaciones para la inversión extranjera directa, y de manera deliberada no protegieron los derechos de propiedad intelectual de los extranjeros (para más información, véase el capítulo 2 de Chang (2004a) y Chang (2004b)).

Al señalar que las políticas de desarrollo que utilizaron los países ricos de la actualidad van en contra de las normas de la OMC, no estoy diciendo que un sistema de comercio internacional que favorezca el desarrollo necesariamente debe permitir todas las medidas de política que los países ricos aplicaron en el pasado. Por ejemplo, en el siglo XIX, Austria, los Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido permitían a sus ciudadanos registrar patentes de invenciones diseñadas por extranjeros. Dicha práctica no solo sería inaceptable hoy, sino que existen mejores maneras de ayudar a los países en desarrollo a acceder a tecnologías avanzadas, por ejemplo, suspender patentes seleccionadas para invenciones que son esenciales para el desarrollo económico, reducir para los países en desarrollo las regalías que se pagan por concepto de licencias, o impulsar políticas activas de transferencia de tecnologías.

Lo que importa no es la política específica que se aplique, sino el principio que la sustenta: que un sistema multilateral que realmente favorezca el desarrollo debe basarse en el principio de proteccionismo asimétrico. En ese sistema, se permitiría a los países de menor desarrollo económico aplicar más medidas de protección y regulación que los países más ricos, con la expectativa de que, a medida que sus economías se desarrollan para alcanzar el nivel de los países más acaudalados, gradualmente eliminen las políticas adicionales de protección.

En respuesta a esta propuesta, quienes defienden el sistema de la OMC sostienen que sería injusto permitir que en un sistema multilateral las condiciones no sean las mismas para todos. Sin embargo, este argumento es engañoso.

La noción de igualdad de condiciones es un principio esencialmente bueno al cual parece imposible oponerse. Sin embargo, es necesario cuestionarlo si queremos avanzar hacia un orden económico internacional que realmente favorezca el desarrollo.

De más está decir que la igualdad de condiciones es el principio que debe adoptarse cuando todos los participantes son iguales. Por ejemplo, si los equipos nacionales de fútbol del Brasil y de la Argentina se enfrentaran en una Copa del Mundo, sería absolutamente injusto permitir a los brasileños atacar cuesta abajo y obligar a los argentinos a atacar cuesta arriba.

Por otro lado, cuando los participantes no son iguales, obligarlos a competir en pie de igualdad no es lo correcto. Si el equipo nacional de fútbol de Brasil se enfrentase a un equipo de niñas de 10 años, lo justo sería que las niñas atacaran cuesta abajo, y los brasileños cuesta arriba. Por supuesto, en la vida real, las canchas de fútbol no están inclinadas, precisamente porque no permitimos que jugadores desiguales compitan entre sí.

Eso no se limita al fútbol. En todos los deportes está estrictamente prohibido que jugadores desiguales compitan entre sí. En el boxeo, en la lucha libre, en el taekwondo, en el levantamiento de pesas y en muchos otros deportes, existen categorías de peso con límites claramente establecidos; por ejemplo, en el boxeo, las categorías de peso más livianas se diferencian en apenas 2 a 3 libras (1 kg a 1,5 kg). En todos los deportes, existen categorías por edad: los equipos de adultos no pueden competir contra equipos infantiles o juveniles. En el golf, existe un sistema específico de hándicaps que permite a los jugadores más débiles competir con ventajas en proporción (inversa) a sus habilidades de juego.

En respuesta a estas críticas, los defensores del sistema de la OMC sostienen que ya existe un mecanismo de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, por lo que no corresponde introducir otras reformas.

Sin embargo, las ventajas que este mecanismo prevé para los países en desarrollo son mínimas. Y si bien los países menos adelantados reciben algunos beneficios adicionales, como el uso de subsidios a las exportaciones, las ayudas son muy pocas. La única medida favorable importante para los países en desarrollo es que se les otorga un poco más de tiempo para aplicar las normas de la OMC (en general, de cinco a ocho años más), pero en última instancia tienen que ceñirse a las normas de la misma manera que los países ricos.

Lo que es más importante, me atrevería a decir que el “trato especial y diferenciado” no tiene nada de “especial”. Aplicar normas distintas a los países en desarrollo no debería considerarse como un trato especial, como tampoco lo son las rampas para quienes usan sillas de ruedas o la escritura en braille para los ciegos. Se trata simplemente de un trato diferenciado para países distintos con necesidades y capacidades diferentes.

En pocas palabras, un multilateralismo que verdaderamente favorezca el desarrollo debe crear el mayor “espacio de política” posible en materia de políticas para que los países apliquen políticas adaptadas a sus propias capacidades y necesidades. En este sentido, se necesita una versión actualizada del NOEI que propuso Raúl Prebisch; podríamos denominarla un “nuevo” nuevo orden económico internacional, o NNOEI.

## IV. ¿Hacia un NNOEI?

Mi llamamiento a instaurar un NNOEI probablemente sea considerado como un proyecto destinado al fracaso, al igual que sucedió cuando en las décadas de 1970 y 1980 se promovió el establecimiento de un NOEI. De hecho, podría decirse que las perspectivas de lograr una reforma del orden económico internacional son hoy todavía más débiles.

En primer lugar, la sensación de culpa poscolonialista que muchas personas de los países ricos sentían en la década de 1970 y que en cierto modo impulsó el proyecto para un NOEI, ha perdido intensidad en el último medio siglo.

En segundo lugar, ya no existe una competencia sistémica entre el bloque capitalista y el bloque socialista, una situación que dio cierto poder de negociación a los países en desarrollo que pudieron ubicarse a ambos lados del conflicto, como sucedió en la India.

En tercer lugar, el rechazo contra un NOEI en el periodo neoliberal ha hecho que algunas ideas que figuran en la propuesta sean muy difíciles de llevar a cabo. Por ejemplo, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio ha hecho difícil revitalizar la idea de exigir que las corporaciones transnacionales se ciñan a un código de conducta, lo que era un aspecto importante de la propuesta para un NOEI.

Por último, pero no por ello menos importante, el predominio que ha adquirido la ideología neoliberal en decenios recientes, pese a los golpes que han supuesto para ella acontecimientos recientes como la crisis financiera mundial de 2008 y la crisis del COVID-19, ha hecho que los países en desarrollo se muestren más dispuestos a aceptar el actual orden económico internacional neoliberal.

Sin embargo, existen algunos factores que van en contra de dicha tendencia, que pueden dividirse en tres grupos: cambios en la estructura de la economía mundial, cambios en las ideas y factores contingentes. Los factores se examinan con mayor detalle a continuación.

## V. Cambios en la economía mundial

En primer lugar, los países en desarrollo ahora tienen mucho más peso en el sistema económico mundial que cuando se presentó la propuesta para un NOEI, en gran medida, si bien no exclusivamente, como resultado del ascenso de China. En 1974, los países ricos representaban casi cuatro quintos de la economía mundial (4,189 billones de dólares de un total de 5,312 billones de dólares). Para 2018, representaban menos de dos tercios (54,108 billones de dólares de un total de 85,791 billones de dólares).

La crisis del COVID-19 probablemente acelere esta transición en la participación de los países ricos y los países en desarrollo en la economía mundial. Según las proyecciones del FMI para finales

de junio de 2020, este año las economías avanzadas se contraerán un 8%, frente a apenas un 3% en el caso de los mercados emergentes y las economías en desarrollo (FMI, 2020a). Además, se prevé que en 2021, la recuperación de los países en desarrollo será del orden del 5,9%, mientras que la proyección de crecimiento para las economías avanzadas es de apenas un 4,8%. Sin embargo, al momento de escribir este artículo (mediados de agosto de 2020), menos de dos meses tras la publicación de las proyecciones del FMI, esas estimaciones suenan demasiado optimistas, en particular para los países ricos. Incluso si las proyecciones no experimentaran modificaciones, eso implicaría que, a finales de 2021, el producto de los países en desarrollo sería un 2,7% más alto que en 2019, mientras que el de los países ricos estaría un 3,6% por debajo, lo que supone un cambio importante en sus participaciones relativas en la economía mundial. Por cuanto las recesiones en los países ricos, que serán más profundas, probablemente tengan efectos de histéresis más graves en sus economías que en los países en desarrollo, donde los efectos serán más leves, cabe esperar que el crecimiento relativo de los países ricos sea aún más bajo en los próximos años que lo que fue antes de 2020.

En segundo lugar, las interacciones entre los países en desarrollo han cobrado una importancia sin precedentes. El comercio Sur-Sur ha aumentado sustancialmente y pasó de representar un promedio del 41,8% del comercio mundial entre 1995 y 1997 a un promedio del 57,4% entre 2015 y 2017. Además, ese aumento no se debió únicamente al ascenso de China, como algunos podrían pensar. Sin incluir a China, el comercio Sur-Sur pasó de un 34,8% del comercio mundial en el período transcurrido entre 1995 y 1997 a un 42,1% para el período comprendido entre 2015 y 2017 (FMI, 2020b). Además, China, la India y otros países en desarrollo se han transformado en importantes actores financieros de la economía internacional en lo referido a la concesión de préstamos, la ayuda exterior y la inversión extranjera directa. Más recientemente, han surgido nuevas instituciones financieras multilaterales dirigidas por el Sur, como el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Por ende, los países en desarrollo han reducido su dependencia de los países ricos, y con ello pueden ejercer una mayor presión para el establecimiento de un NNOEI.

## VI. Cambios en las ideas

Además de los cambios en la economía mundial, los cambios que se han producido en las ideas durante los últimos 50 años aumentarán las probabilidades de avanzar hacia un NNOEI. En primer lugar, las ideas favorables al desarrollo que se consideraban demasiado radicales en los días del NOEI ahora son aceptables, precisamente debido al legado histórico del NOEI, y a cierto grado han sido puestas en práctica. Por ejemplo, algunos países económicamente avanzados ya han alcanzado y superado la meta de que la asistencia oficial para el desarrollo equivalga a un 0,7% del PIB, que se consideró muy optimista en 1970, cuando el compromiso se plasmó en la resolución 2626(XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Otro ejemplo es la condonación de las deudas de los países en desarrollo, algo que muchos consideraban poco realista pero que se ha transformado en una realidad gracias a la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados de 2012. Lo que es más importante, la adopción del sistema de “un país, un voto” en una institución multilateral, que hace 50 años se consideraba apenas un sueño, constituye uno de los fundamentos del sistema de la OMC, pese a que no ha funcionado muy bien en la práctica, como ya se analizó.

En segundo lugar, la crisis financiera mundial de 2008 redujo fundamentalmente la confianza en la eficacia de los mercados financieros abiertos y no regulados, uno de los aspectos fundamentales del orden económico internacional neoliberal. Si bien debido a la fuerte resistencia del sector financiero los sistemas financieros neoliberales no han experimentado reformas profundas desde 2008, ni a nivel nacional ni mundial, las ideas neoliberales que sustentan dichos sistemas ahora gozan de una aceptación mucho más reducida que antes. Además, desde la crisis, los países ricos han recurrido a

políticas monetarias, como la aplicación de tasas de interés extremadamente bajas y la flexibilización cuantitativa, que en esencia contradicen los principios neoliberales. Habida cuenta de que los principios monetaristas de una política monetaria restrictiva y tipos de interés elevados se consideraban esenciales para propiciar el entorno macroeconómico necesario para la existencia de mercados financieros no regulados y eficientes, la adopción de tales políticas ha socavado aún más los fundamentos teóricos para el sistema financiero neoliberal.

Por último, pero no menos importante, la crisis del COVID-19 ha echado por tierra gran parte de la sabiduría convencional del neoliberalismo con respecto al papel del gobierno. Pese a la prédica neoliberal contra la participación del gobierno en la propiedad y la gestión de las empresas, gobiernos de todo el mundo han nacionalizado *de jure* y *de facto* algunas empresas clave del sector privado, y están subsidiando directa o indirectamente a muchas otras a una escala gigantesca. En muchos países ricos, los gobiernos han estado preservando el empleo durante los confinamientos impuestos para frenar la pandemia del COVID-19, para lo que se han hecho cargo del pago de hasta un 80% de los salarios para mantener a los trabajadores en la plantilla, sin importar que estén o no trabajando, o que lo hagan solo a tiempo parcial. Muchos gobiernos, aun aquellos que están ideológicamente en contra de pagar un ingreso de origen público para apoyar a los pobres, como sucede con el Gobierno de Trump en los Estados Unidos, han aumentado los beneficios por desempleo y los subsidios a los ingresos, con varios niveles de cobertura. Gobiernos de todo el mundo están acumulando enormes déficits presupuestales y han abandonado la doctrina del equilibrio presupuestal a la que se venían aferrando –si no en los hechos, sí en las palabras– desde la crisis financiera de 2008. Un ejemplo particularmente llamativo es el del Gobierno de Alemania, conocido por su conservadurismo fiscal, que abolió la ley que establecía un límite máximo a la deuda pública para poder gestionar la crisis del COVID-19 con mayor eficacia valiéndose de herramientas presupuestales. Como se ve, prácticamente todos los principios de la ortodoxia neoliberal han sido abandonados o radicalmente modificados, lo que abre la perspectiva para un discurso político muy distinto en los próximos años.

## VII. Factores contingentes

El tercer elemento que puede propiciar el surgimiento de un NNOEI son los factores contingentes que pueden favorecer a los países en desarrollo, y cuando digo “contingentes” no me refiero a que sean menos importantes.

Uno de los factores es el cambio climático, que está alcanzando un punto de inflexión. La urgencia del problema está obligando a la humanidad a darse cuenta de que el destino será el mismo para todos, lo que está aumentando la presión sobre los países ricos para que hagan más por los países en desarrollo y los ayuden a enfrentar la crisis, en particular mediante transferencias de tecnología a gran escala para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. De hecho, la enorme injusticia de que los países en desarrollo son quienes corren el mayor riesgo de sufrir las peores consecuencias del cambio climático –por ejemplo, más tormentas y sequías y el aumento del nivel del mar–, a pesar de que casi no han contribuido al problema, implica que adoptar un enfoque más equitativo a nivel mundial frente a esta cuestión es una obligación moral, no una mera necesidad técnica.

Otro factor es el ascenso económico de China, una nación que ocupa la posición inédita de ser uno de los principales actores en la economía mundial y, a la vez, un país en desarrollo. Esto afectará la evolución del orden económico internacional. Mientras que en 1974 la economía china representaba apenas un 2,7% de la economía mundial (144.000 millones de dólares de un total de 5,312 billones de dólares), en 2018 representó un 16% (13,9 billones de dólares de un total de 86,4 billones de dólares)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Datos del Banco Mundial.

Dado que los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la economía china han sido mucho menores que en las economías ricas, China adquirirá todavía más protagonismo en la economía mundial.

Aunque no puede decirse que China necesariamente sea un promotor de los intereses colectivos de los países en desarrollo, y pese al grado de dependencia que existe entre China, en cuanto nación manufacturera, y otros países en desarrollo, que la abastecen con materias primas, es innegable que la singularidad de su condición como una de las principales economías del mundo y, a la vez, un país en desarrollo, hace que exista un marcado contraste entre su comportamiento y la de otras economías importantes, como queda claro al observar sus enfoques en materia de prestación de ayuda, inversión extranjera directa y desarrollo de infraestructuras. Además, con China como potencial prestamista, inversor y socio comercial, los países en desarrollo tienen un mayor poder de negociación en sus transacciones con los países ricos y las instituciones financieras multilaterales que estos dominan.

Por último, la crisis del COVID-19 tendrá dos consecuencias que afectarán la organización y la gestión de la economía mundial en los próximos años. En primer lugar, la pandemia ha aumentado la conciencia sobre el hecho de que la humanidad comparte el mismo destino, una situación que el cambio climático ha dejado a la vista de todos, por cuanto se trata de la primera pandemia realmente mundial. En segundo lugar, la crisis del COVID-19 está cambiando la opinión de los países en desarrollo sobre los países ricos.

Al momento de escribir este trabajo, el fracaso de algunos de los países más ricos del mundo en el manejo de la pandemia ha dejado un saldo de cientos de miles de muertes evitables, mientras que algunas de las sociedades más pobres, como Etiopía, Rwanda, Viet Nam y el estado de Kerala, en la India, se han enfrentado a la crisis con un éxito destacable, a pesar de los escasos recursos de que disponen. Por otro lado, las tasas de mortalidad del COVID-19 en los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, países que alardeaban de ser los guardianes de la civilización y que periódicamente sermonean a otros países sobre la importancia de la buena gobernanza, de la eficacia del gobierno (si es pequeño) y de los derechos humanos, han sufrido (y siguen sufriendo) la pérdida de cientos de miles de vidas como consecuencia de errores de gestión, de la incompetencia, del caos social y, por sobre todas las cosas, de su flagrante menosprecio por los derechos humanos, en particular los de los pobres, las personas mayores y las minorías.

A raíz de ello, al compararse con los países europeos o con aquellos con poblaciones mayoritariamente europeas, muchos países en desarrollo han comenzado a cuestionar su sensación de inferioridad frente a los países ricos, una percepción que tiene su origen en una historia de siglos y siglos de colonialismo, imperialismo, dominación económica y adoctrinamiento cultural. Una vez que este cambio de perspectiva se arraigue, los países en desarrollo dejarán de titubear frente a los países ricos con el temor, la admiración y el respeto de antaño. Esto modificará la dinámica de la política internacional, y ayudará a los países en desarrollo a ser más firmes en sus negociaciones con los países ricos.

## VIII. Observaciones finales

Los países en desarrollo deben oponerse a los intentos de los países ricos de socavar el multilateralismo. No obstante, no deben limitarse a intentar restaurar la versión neoliberal del multilateralismo que encarna la OMC. El orden económico internacional debe reformarse de manera tal que sea más favorable al desarrollo. En otras palabras, es necesario instaurar un “nuevo” nuevo orden económico internacional basado en el reconocimiento de que el sistema económico internacional debe maximizar el espacio político para que países distintos con necesidades y capacidades distintas puedan adoptar las políticas económicas que mejor se ajusten a su situación.

Al igual que en las décadas de 1970 y 1980, cuando las circunstancias paralizaron el progreso hacia un NOEI, hoy existen factores que obstaculizarán el avance hacia un NNOEI, entre otros, la

gradual desaparición de la sensación de culpa poscolonial en los países ricos, la eliminación de la competencia sistémica entre el bloque capitalista y el bloque socialista, los mecanismos adoptados como parte de la ofensiva contra el establecimiento de un NOEI durante el periodo neoliberal, y el predominio de la ideología neoliberal.

Con todo, existen otros factores que podrían facilitar el establecimiento de un NNOEI. En primer lugar, los cambios que se han producido en la estructura de la economía mundial, como la creciente importancia de los países en desarrollo en la economía global y la profundización de las interacciones económicas entre ellos, han mejorado las probabilidades para el surgimiento de un NNOEI. En segundo lugar, han surgido nuevas ideas que favorecen la noción de un NNOEI, entre ellas: la aceptación generalizada de algunos de los principios favorables al desarrollo que se exponen en la propuesta para un NNOEI (en particular en lo referido a la ayuda exterior, a la condonación de las deudas y a la estructura de votación de los organismos internacionales); tras la crisis financiera mundial de 2008, el rechazo de la idea de que los mercados financieros abiertos y no regulados son más eficientes; y el abandono de la ortodoxia neoliberal en lo referido al papel general del Estado en el contexto de la crisis del COVID-19. Por último, pero no menos importante, existen factores contingentes que podrían propiciar el surgimiento de un NNOEI, entre otros, la mayor conciencia sobre el hecho de que la humanidad comparte el mismo destino frente a desafíos como el cambio climático y la pandemia de COVID-19; el ascenso de China, un país en desarrollo, como una de las principales economías del mundo, y el hecho de que los países en desarrollo están superando su complejo de inferioridad frente a los países ricos, en particular al constatar los errores en que muchos de ellos han incurrido al enfrentarse a la crisis del COVID-19.

Por supuesto, llevará tiempo consolidar un NNOEI, si es que alguna vez surge. Por ende, en el ínterin los países en desarrollo deberán aprender a manejarse en un sistema que no se caracteriza por la equidad. Pese a la opinión popular, es mucho lo que puede hacerse en este sentido, pero eso es una cuestión que trasciende el alcance de este trabajo<sup>4</sup>.

## Bibliografía

- Bairoch, P. (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Banco Mundial (1991), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- CEPA (Comisión Económica para África) (2016), *Transformative Industrial Policy for Africa*, Addis Abeba.
- Chang, H. J. (2007), *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*, Madrid, Intermón Oxfam Editorial.
- \_\_\_\_ (2004a), "Regulation of foreign investment in historical perspective", *The European Journal of Development Research*, vol. 16, N° 3, septiembre.
- \_\_\_\_ (2004b), *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020a), "Una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta", *Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, D.C., junio.
- \_\_\_\_ (2020b), "Direction of Trade Statistics" [base de datos en línea] <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>.
- Fukuyama, F. (1989), "The end of history?", *The National Interest*, No. 16, Center for the National Interest.
- Hamilton, A. (2001), "Report on the subject of manufactures, December 5, 1791", *Hamilton: Writings*, Nueva York, The Library of America.
- Naciones Unidas (1974), "Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional" (A/RES/3201(S-VI)) [en línea] [https://undocs.org/es/A/RES/3201\(S-VI\)](https://undocs.org/es/A/RES/3201(S-VI)).
- Reinert, E. (2007), *La globalización de la pobreza: cómo se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Libros de Historia, Barcelona, Crítica.

<sup>4</sup> Véase un análisis más exhaustivo en el capítulo 5 de CEPA (2016).

# El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina

Benedicte Bull y Francisco Robles Rivera

## Resumen

Existen diversas opiniones en la literatura sobre cómo repercuten las pandemias en la desigualdad de los ingresos. Mientras que en la literatura económica se sostiene que las pandemias aumentan la desigualdad, la literatura histórica y de las ciencias políticas señala que las pandemias podrían ocasionar quiebres institucionales y, en un contexto de cambios a nivel de las élites y de presiones desde los estratos más bajos, mantener las desigualdades. Tras examinar los datos actuales sobre las repercusiones de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), hemos constatado que se están produciendo transferencias de los ingresos hacia las clases más altas y determinados cambios a nivel de las élites en la región. Sin embargo, dado que las élites han controlado las medidas económicas que se han adoptado para mitigar y enfrentar la crisis, hay pocos indicios de que se esté produciendo un quiebre institucional.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, distribución del ingreso, élite, riqueza, pobreza, política económica, América Latina

## Clasificación JEL

N46, P16, D36

## Autores

Benedicte Bull es Profesora en el Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente (SUM) de la Universidad de Oslo (Noruega). Correo electrónico: benedicte.bull@sum.uio.no.

Francisco Robles Rivera es Investigador en el Instituto de Investigación Social y Profesor en la Escuela de Comunicación de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: francisco.robles@ucr.ac.cr.

## I. Introducción

El debate acerca de los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre la desigualdad ha cambiado radicalmente en los últimos meses. Pese a que, en las primeras etapas de la propagación de la infección y las medidas de confinamiento, se describía al COVID-19 como “el gran igualador” (Mein, 2020), actualmente abundan las pruebas de que la pandemia aumentará la pobreza y la desigualdad (Busso y Messina, 2020). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que, en algunos países, la pandemia podría ocasionar una variación de más de 3 puntos porcentuales en el índice de Gini, que mide la desigualdad, en tanto que el número de personas que viven en la pobreza aumentará un 4,4% (28,7 millones más de personas) y se situará en el 34,7% de la población de la región (CEPAL, 2020a). Esta situación obedece a diversos factores; entre ellos, a la pérdida generalizada de empleos mal remunerados y al hecho de que los trabajadores independientes del sector informal se han visto impedidos de realizar sus actividades económicas normales. Como contrapartida, los datos recientes indican que, desde marzo de 2020, los ingresos de las personas mejor remuneradas han aumentado (Ruiz, 2020).

La literatura acerca del impacto de las pandemias sobre la desigualdad no es concluyente. Algunos estudios demuestran que las pandemias afectan de manera desproporcionada a los pobres y que producen un aumento general en la desigualdad de los ingresos (Cohn y Alfani, 2007; Karlsson, Nilsson y Pichler, 2014). Otros señalan que las pandemias y otras crisis han tenido un efecto disruptivo que ha redundado en una redistribución de los activos y propiciado los cambios institucionales necesarios para promover la redistribución de los ingresos (Piketty, 2014; Scheidel, 2018). En este trabajo, se analiza el argumento de que, a la larga, el resultado dependerá de la medida en que las crisis modifiquen los recursos de las élites<sup>1</sup> y su influencia sobre las instituciones y las políticas (Solimano, 2015). Si una crisis produce una transferencia de los ingresos hacia los estratos más altos de la sociedad sin provocar ningún cambio en las élites, cabe esperar una mayor desigualdad. Si, por el contrario, la crisis obliga a las élites a prestar más atención a las exigencias de los grupos desfavorecidos, es posible que se suscite una reestructuración de las instituciones que perpetúan la cultura de privilegio y que, a largo plazo, la desigualdad se reduzca. No obstante, también es posible que las élites que actualmente están sufriendo pérdidas a raíz de la pandemia busquen aferrarse a sus privilegios ejerciendo un control más férreo sobre las instituciones y oponiendo resistencia a las medidas de redistribución.

En este trabajo, examinamos los escasos datos disponibles sobre la concentración de ingresos desde el comienzo de la pandemia del COVID-19 entre quienes tienen las mayores remuneraciones, así como la información sobre la distribución de los recursos entre los diferentes grupos de élite y sus reacciones a las medidas impulsadas para controlar la pandemia. Sobre esta base, buscaremos determinar si el COVID-19 podría tener un efecto disruptivo que propicie una mejor distribución de los recursos, o si simplemente producirá una transferencia de los recursos hacia las clases más altas, sin generar cambios en el *statu quo*.

El trabajo se divide en siete secciones, incluida la presente introducción. En la sección II se examina la literatura sobre la relación entre las pandemias y la desigualdad, en tanto que en la sección III se presenta una breve reseña de la desigualdad económica en América Latina. En la sección IV se analiza la transferencia de ingresos hacia las clases más altas durante la pandemia del COVID-19, y en la V se examina la cuestión de si la crisis está generando cambios a nivel de las élites. La sección VI se aboca a la influencia de las élites sobre las medidas gubernamentales para enfrentar la pandemia, y la sección VII concluye este trabajo.

<sup>1</sup> El término “élite” se refiere a los grupos de personas cuyo control sobre los recursos naturales, económicos, políticos, coercitivos, sociales, organizacionales o simbólicos (a saber, sus habilidades o conocimientos) los coloca en una posición que les permite ejercer influencia formal o informal sobre las organizaciones y las prácticas institucionales (Bull, 2014).

## II. Las pandemias, la desigualdad y las élites

Existen datos concluyentes que evidencian que la desigualdad ha sido uno de los principales factores que han determinado el alcance y las repercusiones de las pandemias a lo largo de la historia. Durante la pandemia de la gripe española de 1918, se registraron importantes variaciones en las tasas de mortalidad en función de los ingresos dentro de los países y entre ellos, en particular en las ciudades y los pueblos con tasas elevadas de desigualdad social (Mamelund, 2017). Durante la pandemia de la gripe A (H1N1), en 2009, la tasa de mortalidad fue 20 veces más elevada en algunos países de América del Sur que en Europa, y tres veces superior en los quintiles socioeconómicos más desfavorecidos de la población de Inglaterra que en el quintil más acaudalado (Rutter y otros, 2012; Simonsen y otros, 2013). En su análisis estadístico, Peter Turchin determinó que los niveles de desigualdad y de interconexión mundial y los efectos de las pandemias guardan una estrecha relación (Turchin, 2018). También existen cada vez más pruebas de que las tasas de contagio y de letalidad del COVID-19 son más altas entre los grupos de personas pobres y marginadas (Galasso, 2020). Si bien, en las anteriores pandemias, la principal causa de las mayores tasas de infección y de letalidad entre los pobres fue el deterioro de las condiciones sanitarias, de salud y de vivienda, las actuales desigualdades en materia digital y laboral también dificultan el cumplimiento de las medidas de distanciamiento físico para algunos grupos.

Sin embargo, las pruebas no son tan concluyentes en lo referido a la forma en que las pandemias afectan los patrones de desigualdad. La literatura económica concluye que las pandemias y las epidemias generalizadas han aumentado la desigualdad. En su estudio de cinco eventos de este tipo acaecidos desde 2000, Furceri y otros (2020) concluyeron que las pandemias generan un persistente aumento de la desigualdad medida según el coeficiente de Gini. Su modelo demuestra que, cinco años después de una pandemia, los coeficientes de Gini de los ingresos de mercado y de los ingresos netos aumentan un 0,75% y un 1,25%, respectivamente. Las pandemias también aumentaron la participación de los deciles más altos en los ingresos (Furceri y otros, 2020). Lo anterior es congruente con otras pruebas que señalan que los acontecimientos traumáticos, como las guerras o las crisis financieras, en general aumentan la desigualdad (De Haan y Sturn, 2017). Entre otras cosas, esto obedece al hecho de que las personas con mayores ingresos están mejor preparadas para adaptarse a los cambios en los mercados laborales y aprovechar las nuevas oportunidades de negocios.

En la literatura histórica y de las ciencias políticas, se llega a otras conclusiones. Las pandemias han estado entre los mayores igualadores de la riqueza y de los ingresos de la historia, junto con las campañas bélicas, las revoluciones y el derrumbe de los Estados (Scheidel, 2018). Por ejemplo, las redistribuciones ocurridas a mediados del siglo XX en Europa y en los Estados Unidos pueden entenderse como el resultado de una sucesión de crisis mundiales: la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial y la Gran Depresión (Piketty, 2014; Starr, 2019). Uno de los motivos por el que las pandemias favorecen la distribución de los ingresos es que tienen mayor incidencia sobre los pobres, producen escasez de mano de obra y crean condiciones para que se produzca un aumento de los salarios. Durante los períodos de estabilidad y crecimiento económicos, las élites procuran establecer leyes y normas que promuevan la concentración y la transferencia intergeneracional de la riqueza (Fukuyama, 2016; Scheidel, 2018). Pueden hacerlo gracias a su capacidad de invertir y generar empleo (poder estructural) y de impulsar acciones políticas (poder instrumental) (Fairfield, 2015). En América Latina, la cultura de privilegio que se desarrolló a lo largo del tiempo es un sistema de valores que perpetúa las ventajas de determinados grupos de la población en función de su posición socioeconómica, su condición de miembros de élites políticas y culturales o su ascendencia (Bielschowsky y Torres, 2018). En contraste, en épocas de crisis, la prioridad es la supervivencia a corto plazo y la superación de amenazas. Es en estos momentos cuando los ideales de la igualdad social ganan aceptación, por cuanto las élites se ven presionadas a cooperar con las clases más bajas y mejorar su participación en los ingresos,

lo que tiene efectos de largo plazo sobre la distribución de la riqueza (Peacock y Wiseman, 1961; Starr, 2019)<sup>2</sup>. Si bien la disminución de la desigualdad de ingresos también podría ser la consecuencia de los períodos de estabilidad y crecimiento —como sucedió en América Latina entre 2003 y 2014—, sin distribución de los ingresos y cambios institucionales, tales episodios podrían ser de corto aliento (Rodríguez Weber, 2018).

Con todo, los resultados de las pandemias y de otras crisis no siempre son los mismos. Collier y Collier (1991) demuestran que la incorporación de representantes de los trabajadores a las instituciones políticas durante las “coyunturas críticas” de la década de 1930 conformó las trayectorias de la democracia y condujo a resultados muy distintos en los años que siguieron. De la misma forma, la manera en que las instituciones se enfrenten al COVID-19 afectará el futuro de la desigualdad y de la democracia. Las investigaciones no respaldan la idea generalizada de que la desigualdad conduce al fracaso de la democracia<sup>3</sup>. No obstante, los niveles elevados de concentración de los ingresos sí afectan la calidad de la democracia, y en particular, la capacidad de las instituciones democráticas de promulgar, aplicar y sostener las reformas distributivas, por cuanto las élites poderosas disponen de más recursos para oponerse a las políticas de redistribución (Acemoglu y Robinson, 2020; Moene, 2015). En parte, esto se debe a que cuanto más concentrados estén la riqueza y los recursos, más débiles serán determinados actores democráticos fundamentales, como los medios de comunicación, los movimientos sociales y los sindicatos (Durand, 2019).

Las conclusiones de ambos tipos de literatura en lo referido a los efectos que las pandemias tienen sobre la desigualdad no necesariamente son contradictorias. El aumento de la desigualdad que se describe en la literatura económica, que se centra en períodos limitados de tiempo, responde a las observaciones de los efectos directos de las pandemias y otras crisis. La conclusión que ofrece la literatura histórica, a saber, que el resultado a largo plazo de una crisis depende de que se introduzcan cambios en las fuentes de poder de las élites y de que estas presten apoyo a las instituciones y a las medidas de redistribución, implica que una transferencia de los ingresos hacia los niveles más altos de la sociedad sin ejercer presión para suscitar una disrupción institucional profundizará la desigualdad. Sin embargo, si la crisis genera una redistribución de los ingresos y crea presiones desde las bases, es más probable que las élites celebren nuevos pactos sociales que reduzcan la desigualdad a largo plazo. La persistencia de las condiciones estructurales que hacen de América Latina la región más desigual del mundo a menudo obedece a la capacidad de las élites de preservar las instituciones generadoras de desigualdad, aun durante los períodos democráticos caracterizados por grandes movilizaciones sociales (Rovira-Kaltwasser, 2018).

### III. El punto de comienzo: la concentración de la riqueza y la inercia estructural en América Latina

La reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina entre 2003 y 2014 puede atribuirse a una combinación entre las condiciones favorables de la economía mundial, las mejoras en los niveles educativos (lo que redujo las diferencias salariales entre los trabajadores calificados y

<sup>2</sup> Fue eso lo que sucedió en el caso de los conflictos sociales de la década de 1930 en los países escandinavos, que llevaron a la firma de una serie de acuerdos entre los trabajadores y los empleadores que, durante los siguientes siete decenios, permitieron disminuir la desigualdad en los ingresos (Bull, 2019).

<sup>3</sup> Las afirmaciones de que la democracia conduce a una distribución equitativa de la riqueza y de que la desigualdad en el reparto de los recursos conlleva el fracaso de la democracia tienen escasos fundamentos. Asimismo, la idea generalizada de que América Latina siempre ha sido más desigual que otras regiones y, por ende, menos democrática, también ha sido rebatida desde varios frentes. Véase Scheve y Stasavage (2017).

los no calificados) y las políticas de mercado sensibles a las cuestiones sociales y laborales (Busso y Messina, 2020)<sup>4</sup>.

Sin embargo, la reducción de la desigualdad en América Latina prácticamente no tuvo efectos sobre los ingresos de quienes ganan los salarios más altos. Los escasos datos disponibles indican que el 1% mejor remunerado recibe alrededor del 20% del total de los ingresos, y hay pocos indicios de que ese porcentaje haya disminuido (Alvaredo y otros, 2018). Nuevos datos en Morgan (2017) demostraron que en 2015 el 1% más rico en el Brasil captó un 28,3% del total de los ingresos, y que el 10% mejor remunerado recibió más de la mitad de ese total, a saber, un 55,6%<sup>5</sup>. En lo referido a Chile, los datos sobre el período transcurrido entre 2005 y 2010 muestran que el 1% con los mejores salarios recibió alrededor del 30,5% del total de ingresos, y que un 10,1% de ese total quedó en manos del 0,01% más rico (López Vega, Figueroa y Gutiérrez, 2013). Las estimaciones del Banco Mundial (2018b) señalan que, en promedio, el 10% más rico de la región recibe una tercera parte de los ingresos nacionales (véase el cuadro 1).

### Cuadro 1

América Latina (17 países): porcentaje de los ingresos nacionales en manos del 10% más rico e índice de Gini, por país, 2008 a 2018  
(En porcentajes, valores medios para el período)

	Ingresos en manos del 10% más rico	Índice de Gini
Brasil	41,95	53,14
Colombia	41,45	52,30
Honduras	39,97	52,57
Panamá	39,06	51,03
Paraguay	38,55	49,07
Guatemala	38,00	48,30
México	37,98	47,70
Costa Rica	37,27	48,73
Chile	37,06	45,52
República Dominicana	36,07	46,08
Nicaragua	35,70	45,05
Ecuador	35,50	46,52
Bolivia (Estado Plurinacional de)	34,30	46,46
Perú	33,28	44,48
El Salvador	32,55	42,04
Uruguay	31,06	41,50
Argentina	30,58	42,53

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Índice de Gini", 2018 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> y "Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población", 2018 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.10TH.10>.

**Nota:** Los datos de Guatemala corresponden a 2014. Los datos de Nicaragua corresponden a 2009 y a 2014.

Además, no se produjo ninguna redistribución importante de los activos (Cornia, 2014). En América Latina, el coeficiente de Gini de la riqueza es mucho más alto que el coeficiente promedio referido a los ingresos, si bien existen pocos datos históricos comparables (Amarante y Jiménez, 2015). Con todo, hay pocos indicios de que los niveles de desigualdad en lo concerniente a los activos hayan disminuido, o de que se haya producido algún otro cambio estructural.

<sup>4</sup> La principal excepción a esta tendencia fue Costa Rica, donde se produjo un aumento de la desigualdad (Trejos y Oviedo, 2012).

<sup>5</sup> Las cifras de ingresos corresponden al ingreso nacional bruto.

Ante la ausencia de cambios estructurales que modifiquen los patrones de distribución de los activos y transformen a las élites que los controlan, los episodios de reducción de la desigualdad podrían ser de corta duración. Lejos de embarcarse en un proyecto de redistribución profunda de la riqueza, los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en el Brasil impulsaron una agenda favorable a los pobres y una estrategia de crecimiento basada en la igualdad que, en última instancia, hizo que el proceso fuese insostenible (Loureiro, 2020). En Colombia, existen dos factores principales que han impedido mejorar la distribución de los ingresos: en primer lugar, las élites propietarias de la tierra históricamente han moldeado en su beneficio las políticas y las decisiones locales (Faguet, Sánchez y Villaveces, 2020); y, en segundo lugar, existen poderosos grupos económicos que influyen en las políticas fiscales con el objetivo beneficiarse de los sistemas de tributación indirecta y evitar el aumento de los impuestos a los ingresos (Castañeda, 2018). Honduras es un caso particular, ya que la suma debilidad de las instituciones democráticas ha hecho que los grupos de élite se valgan del control que ejercen sobre el dinero, el poder y los medios, lo que, a su vez, ha socavado los intentos de impulsar cualquier política de redistribución (Euraque, 2019; Sosa Iglesias, 2017). En Panamá, el nuevo marco constitucional creado en 1999 brindó incentivos para que las élites empresariales promovieran y desarrollaran un régimen liberal ventajoso en el país (Kasahara, 2012; Pérez, 2011). No obstante, desde 2009, los conflictos internos entre las élites para hacerse con el control del gobierno y los escándalos de corrupción han dejado claro que dentro de la élite empresarial existe una facción pequeña, pero poderosa, que puede ejercer un considerable control directo sobre la administración del Estado para promover sus propios intereses (Cárdenas y Robles Rivera, 2020; Santos y Fraga, 2020). Ahora la principal cuestión es cómo la crisis del COVID-19 afectará el equilibrio de poder entre los intereses de las élites.

## IV. Transferencias de ingresos a las clases más altas durante la pandemia del COVID-19

Los datos recientes parecen indicar que, durante la pandemia de COVID-19, los ingresos y las fortunas de las personas mejor remuneradas y de los dueños de la riqueza han aumentado, lo que va en contra de las estimaciones iniciales. Aunque no disponemos de datos comparables para el 1% más rico ni para el 10% mejor remunerado desde el inicio de la pandemia, hemos usado los datos sobre los ingresos y la riqueza de las personas mejor remuneradas que surgen, entre otras fuentes, de los estados financieros de las empresas más importantes<sup>6</sup>.

Con base en esos datos, Gneiting, Luisani y Tamir (2020) llegaron a la conclusión de que, a nivel mundial, el pago excesivo de dividendos antes del inicio de la pandemia de COVID-19 es uno de los principales motivos de los problemas financieros que actualmente enfrentan varias empresas importantes. Entre 2010 y 2019, las empresas que conforman el índice S&P 500 gastaron 9,1 billones de dólares de los Estados Unidos, equivalentes a más del 90% de sus ganancias durante el mismo período, en pagos de dividendos a sus acaudalados accionistas. Desde enero de 2020, muchas empresas importantes han aumentado sus pagos a los accionistas. Por ejemplo, los estados financieros de Microsoft y Google indican que, desde enero, estas empresas han pagado a sus accionistas más de 21.000 millones y 15.000 millones de dólares, respectivamente. Esto no ocurre solo en las empresas tecnológicas. Entre enero y julio de 2020, las seis empresas petroleras más importantes del mundo<sup>7</sup> sufrieron pérdidas netas del orden de los 61.700 millones de dólares de los Estados Unidos, pero

<sup>6</sup> Gneiting, Luisani y Tamir (2020) recurrieron a la plataforma S&P Capital IQ, una base de datos de análisis financieros dirigida a los inversores, y en la medida necesaria, corroboraron la información analizando cuidadosamente los estados financieros anuales y trimestrales de las empresas.

<sup>7</sup> Las empresas son Exxon Mobil, Total, Shell, Petrobras, Chevron y BP. Véase Coffey y otros (2020).

igualmente se las arreglaron para pagar 31.000 millones de dólares a sus accionistas durante el mismo período (Gneiting, Lusiani y Tamir, 2020).

En un análisis de las tendencias en América Latina referidas a la variación del patrimonio neto de los multimillonarios de la región entre el 18 de marzo y el 12 de julio de 2020, Oxfam (2020) constató que, durante ese período, el valor patrimonial neto combinado de los multimillonarios de la Argentina pasó de 8.800 millones a 11.200 millones de dólares de los Estados Unidos; en el Brasil, de 123.100 millones a 157.100 millones; en Colombia, de 13.700 millones a 14.100 millones; en Chile, de 21.000 millones a 26.700 millones; en el Perú, de 5.200 millones a 5.500 millones, y en la República Bolivariana de Venezuela, de 3.400 millones a 3.500 millones de dólares<sup>8</sup>.

En total, la riqueza de los 73 latinoamericanos más ricos aumentó en 48.200 de dólares de los Estados Unidos; es decir, un 17% desde el comienzo de la pandemia. Desde el comienzo de las medidas de confinamiento, cada dos semanas hay un nuevo multimillonario en la región (Ruiz, 2020). Todavía es muy prematuro decir cómo afectará la pandemia a la categoría compuesta por los individuos de alto patrimonio neto<sup>9</sup>, que en cierto modo es más amplia. El Informe Mundial de la Riqueza 2020 demuestra que, si bien el crecimiento de la riqueza mundial se estancó en el período 2018-2019, el número de personas en esa categoría aumentó un 8,6%. En los Estados Unidos, el aumento fue del orden del 11%, un incremento sin precedentes. El número de individuos de alto patrimonio neto en América Latina también aumentó durante este período de escaso crecimiento, si bien apenas un 2,7%. El informe destaca que, pese a la desaceleración de la economía mundial debido al COVID-19, los mercados financieros podrían mostrarse resilientes y ofrecer buenas perspectivas mundiales para los individuos de este grupo (Cappgemini, 2020). Por ende, si bien la recuperación de los mercados de capital de América Latina ha sido lenta y desigual desde que se desplomaron, en el período marzo-abril de 2020, el efecto sobre los ingresos más altos podría no ser grave.

Al mismo tiempo, los datos de junio de 2020 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que el drástico aumento del desempleo a raíz del COVID-19 dejó desempleados a 41 millones de latinoamericanos, una cifra sin precedentes (OIT, 2020a). Si bien, en crisis anteriores, el desempleo en América Latina ha afectado a los miembros de las clases medias, el desempleo originado por el COVID-19 ha tenido especial incidencia en los pobres debido a la naturaleza de su trabajo (Busso y Messina, 2020). Del 40% de los latinoamericanos más pobres, menos del 10% puede trabajar desde su hogar, o bien porque no acceden a las tecnologías de la información y las comunicaciones, o bien porque sus empleos les exigen presencialidad física (Delaporte y Peña, 2020). Las primeras investigaciones procedentes de España y de los Estados Unidos que pueden aplicarse a América Latina dejan claras dos tendencias principales (Aspachs y otros, 2020; Béland, Brodeur y Wright, 2020). En primer lugar, se produjo un aumento de la tasa de desempleo y una disminución del horario laboral y la participación de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, el impacto negativo fue mayor sobre los trabajadores jóvenes, los migrantes y los de menor nivel educativo. Ambas tendencias agravarán las desigualdades en el mercado laboral (Béland, Brodeur y Wright, 2020). Según estimaciones de la OIT, la pérdida de horas de trabajo en América Latina y el Caribe en el tercer trimestre de 2020, en relación con el cuarto trimestre de 2019, fue de un 25,6%. A esto se suma una marcada caída de los ingresos laborales en los primeros tres trimestres de 2020, con una retracción del 19,3% como porcentaje de los ingresos laborales y de un 10,1% como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (OIT, 2020b).

El COVID-19 también ha tenido efectos negativos sobre las pequeñas y medianas empresas (pymes), y en particular sobre las microempresas. Los primeros datos de la CEPAL indicaban que un 7,1% de las pequeñas empresas y un 20,7% de las microempresas cerrarían antes de que terminase 2020 (CEPAL, 2020b). Datos posteriores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

<sup>8</sup> Véase también Ruiz (2020).

<sup>9</sup> Se refiere a personas con activos invertibles por valor de 1 millón de dólares de los Estados Unidos o más, sin incluir la residencia principal, sumas por cobrar, bienes fungibles y bienes de consumo duraderos.

Económicos (OCDE) parecen indicar que el número será mucho más alto. Durante la primera mitad de 2020, el 38% de las pymes de América Latina cerraron, y un 27% de ellas permanecían cerradas a finales de junio (OCDE/Facebook, 2020).

En crisis anteriores, la apertura de pymes funcionó como una suerte de “estrategia de supervivencia” (Mungaray Lagarda y otros, 2015). Asimismo, las pymes de América Latina siempre han sido consideradas estructuras sumamente adaptables a las circunstancias adversas, es decir, durante las crisis (Bernal y Michel, 2016). Sin embargo, las estrictas medidas de confinamiento y el desplome de la demanda de bienes y servicios han impedido a las pymes superar su mayor obstáculo en tiempos de crisis, a saber, sus niveles generalmente bajos de liquidez (OCDE/Facebook, 2020).

Si bien todavía es demasiado prematuro sacar conclusiones concretas, los datos mencionados sugieren que la riqueza se está transfiriendo hacia las clases más altas, de los segmentos de menores ingresos a los de altos ingresos y, especialmente, a quienes tienen las mejores remuneraciones y a los propietarios de la riqueza. Es probable que esto agrave la desigualdad. Sin embargo, también es posible que la riqueza se traslade de un grupo de élite a otro.

## V. ¿Producirá el COVID-19 cambios en la situación de las élites?

La transferencia de la riqueza hacia las clases más acaudaladas no se ha producido de la misma manera en todos los sectores. La imposición de cuarentenas a millones de personas en toda la región, aunada al cierre de cientos de comercios, han beneficiado a las plataformas digitales. En la Argentina, las acciones de dos importantes empresas —Mercado Libre y Globant— han experimentado marcados aumentos de precios. En el caso de Mercado Libre, entre agosto de 2019 y agosto de 2020, el precio de las acciones pasó de 602 a 1.277 dólares (véase el cuadro 2), en tanto que sus ventas subieron un 45% en comparación con las de 2019 (Ventrici, Krepki y Palermo, 2020). Por su parte, el precio de las acciones de Globant prácticamente se duplicó de un año al siguiente. Algunas de las empresas digitales más importantes del Brasil, como PagSeguro Digital y StoneCo Ltd, los precios de cuyas acciones vienen aumentando desde el comienzo de la pandemia, también tuvieron buenos resultados (Kitchener, 2020).

**Cuadro 2**

Argentina y Brasil: variación del precio de las acciones de las plataformas digitales, 2019 y 2020  
(En dólares de los Estados Unidos)

Empresa	Precio por acción el 26 de agosto de 2019	Precio por acción el 23 de marzo de 2020	Precio por acción el 27 de agosto de 2020
StoneCo Ltd (BRA)	30,51	19,89	50,56
PagSeguro Digital Ltd (BRA)	50,30	14,95	44,19
Mercado Libre (ARG)	602, 62	457,65	1 201,40
Globant (ARG)	92,89 <sup>a</sup>	73,50	177,00

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de National Association of Securities Dealers Automated Quotations (NASDAQ), “Stocks” [en línea] <https://www.nasdaq.com/market-activity/stocks>, y Bolsa de Nueva York, “Listings Directory” [en línea] [https://www.nyse.com/listings\\_directory/stock](https://www.nyse.com/listings_directory/stock).

<sup>a</sup> Este valor corresponde al 28 de agosto de 2019.

Con la pandemia también ha aumentado la importancia de ciertas empresas para los gobiernos, y con ello, su potencial influencia. Desde el comienzo, el Gobierno de la Argentina viene cooperando estrechamente con gigantes tecnológicos de la talla de Amazon, Microsoft y Google, así como con

Globant y Mercado Libre, para usar sus datos con el fin de controlar la propagación del virus a nivel nacional (Ventrici, Krepki y Palermo, 2020). Dos de estas iniciativas son un tablero digital para hacer un seguimiento de las camas y los respiradores disponibles en los hospitales del país, y una aplicación móvil de salud llamada Cuidar, que permite a los usuarios realizar autodiagnósticos, rastrear sus contactos y tramitar permisos de circulación. El tablero fue desarrollado en tiempo récord por Globant y la empresa estadounidense Salesforce, en tanto que la aplicación fue el fruto de un proyecto de múltiples asociados dirigido por la Secretaría de Innovación Pública. Sin embargo, el Gobierno depende por completo de las empresas asociadas para que la aplicación siga funcionando (Ventrici, Krepki y Palermo, 2020). De hecho, la creciente riqueza de las empresas tecnológicas, aunada a la dependencia de los gobiernos de las plataformas que ofrecen, reducirá las posibilidades de establecer el impuesto digital que la sociedad civil y los organismos internacionales han propuesto (CEPAL, 2019).

Gracias a la pandemia, la economía digital está floreciendo en toda la región, y algunos informes de prensa prevén que representará un 40% del PIB regional para 2022 (Mari, 2019). Sin embargo, por su misma naturaleza, las economías digitales tienden a concentrar la riqueza en unas pocas empresas. Los primeros datos señalan que las ganadoras en esta pandemia son las empresas dedicadas a los ámbitos de la biotecnología, los productos farmacéuticos, la medicina y el comercio electrónico (Sokol y Pataccini, 2020).

Por otro lado, las medidas de confinamiento han reducido las exportaciones, el flujo de remesas y el turismo, tres fuentes clave de ingresos y riqueza en la región. En primer lugar, los datos correspondientes al primer trimestre de 2020 muestran que, en América Latina, el valor de las exportaciones se redujo un 3,2%, en un contexto de contracción económica que presionó a la baja los precios del petróleo (-32,0%) y del cobre (-11,9%), así como los de la soja (2,2%) y el café (4,4%) (Giordano, 2020). En segundo lugar, el volumen de remesas ha disminuido. Los datos preliminares señalan que, en abril de 2020, las remesas fueron un 17% más bajas que en el mismo mes del año anterior en países que dependen de ellas en grado sumo, como Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y la República Dominicana (Noe-Bustamante, 2020). Las repercusiones sobre la relación entre las élites podrían ser profundas en países como Honduras y El Salvador, donde los grupos económicos han tenido que adaptar sus estrategias para captar las remesas, que en 2019 representaron alrededor del 20% del PIB (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Rocha, 2008). En tercer lugar, el desplome del turismo podría traer aparejada una caída de 8 puntos porcentuales del PIB en el Caribe y de 1 punto porcentual en América Latina (CEPAL, 2020c). Esto debilitará a las élites del sector de los servicios.

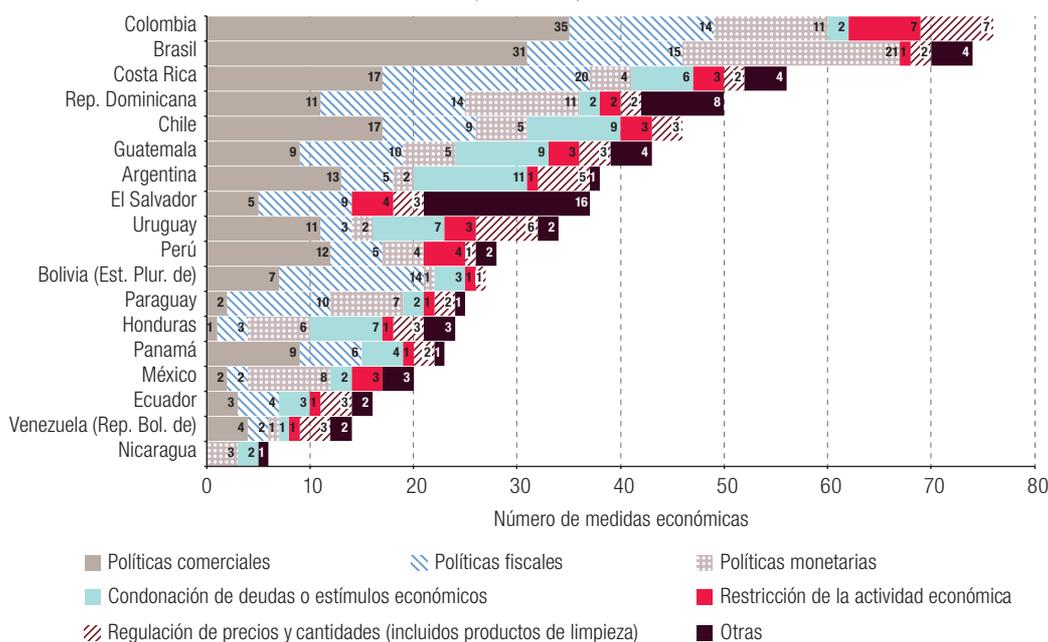
Aunque de una naturaleza completamente distinta, otro cambio de situación a nivel de las élites podría vincularse con el fortalecimiento de las élites militares gracias a su papel como responsables de mantener el control de la población durante las medidas de confinamiento. Tal cambio ya ha ocurrido en países como Nicaragua y El Salvador, así como en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de). En algunos casos, esto podría aumentar el control del ejército sobre la economía. Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela, se ha producido un aumento en las extorsiones en el marco de la pandemia de COVID-19 (De Jesús, 2020). Los actos de extorsión, tanto los cometidos por bandas como por grupos con conexiones militares, en ocasiones han llevado a que grupos armados se hagan con el control de pequeñas empresas (Bull, 2020). Por lo tanto, es posible que el papel de las élites militares en la economía siga fortaleciéndose.

En suma, la pandemia podría ocasionar cambios en el control de los recursos. Los grupos de élite en los sectores tecnológico, farmacéutico, de la atención de la salud y de la economía digital obtendrán beneficios, en tanto que los propietarios de los centros comerciales o quienes dependen de las exportaciones, las remesas y el turismo —sectores que tradicionalmente percibían los mayores ingresos— quizás ahora necesiten el apoyo del gobierno para seguir funcionando.

## VI. Reacciones de las élites y de los gobiernos ante las iniciativas de redistribución durante la pandemia de COVID-19

Como ya se mencionó, de la literatura histórica se desprende que la naturaleza de la pandemia, el tipo de instituciones y la distribución de los ingresos determinan si las élites aceptarán o rechazarán las iniciativas para aumentar la distribución de los recursos y establecer nuevas instituciones. Aún es demasiado prematuro determinar si los grupos de élite están dispuestos a transformar las instituciones en el contexto de la actual pandemia. Los datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe sobre las medidas económicas impulsadas por los gobiernos en respuesta al COVID-19 hasta septiembre de 2020 muestran que un tercio de dichas medidas han sido políticas orientadas a las empresas (véase el gráfico 1). El énfasis en políticas de ese tipo es particularmente acentuado en países con gobiernos que favorecen una agenda proempresarial, como el Brasil, Chile y Colombia.

**Gráfico 1**  
América Latina (18 países): medidas económicas aplicadas para enfrentar la pandemia de COVID-19, por tipo de medida y país, marzo a septiembre de 2020  
(En número)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Follow up of the evolution of COVID-19 Measures", 2020 [en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html>.

Sin embargo, el contenido de estas políticas, o la medida en que sean el resultado de la presión de las élites, probablemente varíen. En los siguientes párrafos, y sobre la base de los trabajos de Bull y Aguilar-Støen (2019), Cárdenas, Robles Rivera y Martínez-Vallejo (2020), Robles Rivera (2014), Sánchez-Ancochea y Puig (2013) y Segovia (2005), analizamos las reacciones de la élites durante la pandemia de COVID-19, haciendo especial hincapié en Centroamérica, una región donde las élites han tenido una clara influencia (véase el cuadro 3). Una comparación preliminar de la reacción de los grupos de élite a las políticas para enfrentar la pandemia sugiere la existencia de una elevada correlación entre las respuestas y el acceso de las élites al gobierno, además de su origen étnico

(Pérez-Sáinz, 2016; Sánchez-Ancochea y Martínez-Franzoni, 2020). En Guatemala y en Honduras, las redes de élites y los grupos empresariales diversificados en manos de familias han desempeñado un papel crucial en la definición de la agenda política (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). En estos países, tradicionalmente las élites se han opuesto con vehemencia a las reformas fiscales y a cualquier iniciativa de expansión estatal, pese al reciente reconocimiento de la importancia de las instituciones del Estado (Bull y Aguilar-Støen, 2019). Como resultado, los niveles de tributación siguen siendo los más bajos en América Latina (OCDE y otros, 2020). Lejos de promover cambios a nivel institucional, durante la crisis del COVID-19 los gobiernos han recurrido a la filantropía empresarial para mitigar la falta de insumos médicos y la escasez de alimentos (Cárdenas, Robles Rivera y Martínez-Vallejo, 2020). Por ejemplo, en julio, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) inauguró un centro de atención temprana y estabilización para pacientes con COVID-19 en asociación con el Municipio del Distrito Central y, en septiembre, se inauguró el Hospital de Santa Lucía Cotzumalguapa en Guatemala, con donaciones en especie (el sitio de la construcción y los equipos médicos) de la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) (Mutz, 2020). De manera similar, en México, el magnate de negocios Carlos Slim se ofreció a financiar para el mercado mexicano la producción de la vacuna que están desarrollando la Universidad de Oxford y AstraZeneca (El Heraldo de México, 2020). Más que fortalecer las capacidades estatales, estas acciones, indudablemente urgentes y necesarias, han aumentado el poder de negociación de las élites.

### Cuadro 3

Centroamérica (5 países): propuestas y medidas adoptadas por las élites en respuesta a la pandemia de COVID-19

País	Tipo de relación con el gobierno	Principales propuestas y medidas
El Salvador	No participación	Filantropía empresarial Exenciones tributarias Oposición al confinamiento
Honduras	Captura	Filantropía empresarial Exenciones tributarias Financiamiento extranjero
Costa Rica	Cooperación	Exenciones tributarias Reestructuración del sector de los empleos públicos Reducción de las contribuciones a la seguridad social
Guatemala	Captura	Filantropía empresarial Exenciones tributarias Financiamiento extranjero
Nicaragua	No participación	Exenciones al impuesto sobre el valor agregado Financiamiento extranjero Fondo humanitario

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Cárdenas, Robles Rivera y Martínez-Vallejo, "Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina", *Revista Española de Sociología*, vol. 29, N° 3, 2020.

Por otro lado, en los países vecinos de El Salvador y Nicaragua, la pandemia podría acelerar los actuales cambios a nivel de las élites, con resultados que aún son sumamente inciertos. El pacto de cogobierno entre la élite nicaragüense tradicional y la familia del presidente Ortega (Spalding, 2017) naufragó en 2018, cuando se recurrió a la represión masiva y a violaciones a los derechos humanos para responder a las manifestaciones contra una reforma del sistema jubilatorio. Aun durante la pandemia, las élites nicaragüenses han procurado establecer, sin éxito, nuevos canales de comunicación con la familia Ortega. Las reacciones de las élites a la pandemia en El Salvador han sido similares. Si bien tradicionalmente las élites salvadoreñas han desempeñado un papel político crucial (Robles Rivera, 2017; Segovia, 2005), el Presidente, Nayib Bukele, las ha enfrentado públicamente desde el comienzo de la crisis, lo que ha suscitado la indignación pública de las asociaciones empresariales contra las medidas de confinamiento impulsadas por el Gobierno (Cárdenas, Robles Rivera y Martínez-Vallejo, 2020).

En Costa Rica, las reacciones de las élites han sido un reflejo de su acceso y su cooperación con el gobierno y el congreso de centro-derecha<sup>10</sup>. La administración de Alvarado designó a importantes miembros de la comunidad empresarial para supervisar el sector económico del país (Cárdenas, Robles Rivera y Martínez-Vallejo, 2020). Desde el mismo comienzo de la crisis del COVID-19, las élites han promovido activamente políticas y cambios mediante la asociación nacional de empresas, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, y una influyente organización filantrópica, Horizonte Positivo. Han procurado establecer acuerdos para flexibilizar la reglamentación empresarial (“tramitología”) (Murillo, 2020), y han bregado por la aplicación de medidas de austeridad y de reducción del tamaño del Estado, a la vez que han rechazado la creación de nuevos impuestos (UCCAEP, 2020). Esto parece indicar que, en los países donde están bien cohesionadas y ejercen el control sobre los recursos, las élites buscan supervisar a las autoridades públicas, no desafiarlas.

## VII. Conclusiones

Ha quedado relativamente claro que el COVID-19 no será el “gran igualador” que inicialmente se pensó que sería. La pandemia aumentará la pobreza y tendrá efectos particularmente profundos sobre los grupos de ingresos más bajos, no sobre las clases medias, por la diferente naturaleza de su trabajo. La gran cuestión ahora es cuáles serán los efectos futuros del COVID-19 sobre la desigualdad en materia de riqueza e ingresos.

América Latina se caracteriza por un elevado nivel de desigualdad en esos ámbitos. Si bien, entre 2003 y 2014, la distribución de los ingresos mejoró, no ocurrió lo mismo con la distribución de la riqueza. Además, los mecanismos que permitieron mejorar la distribución de los ingresos resultaron ser insostenibles, en parte por motivos económicos, pero principalmente por causas políticas. Las estrategias utilizadas no lograron producir efectos positivos de retroalimentación ni propiciar reformas a largo plazo y, en algunos casos, suscitaban la férrea oposición de las élites (Chiasson-LeBel y Larrabure, 2019).

La literatura histórica parece indicar que las pandemias pueden generar las condiciones necesarias para mejorar la distribución si se transforman en una “coyuntura crítica” que obligue a las élites a pensar en la inclusión y la distribución de los recursos. En este trabajo, se analizó la concentración de los recursos y las reacciones de las élites a las diferentes medidas de redistribución adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19. Los datos preliminares sugieren que, de hecho, durante la pandemia se ha producido una transferencia de los recursos hacia los estratos más altos de la sociedad. No obstante, no todos los grupos de élites se han beneficiado de la misma forma. Las tendencias señalan que, a raíz del COVID-19, el ingreso se ha concentrado en manos de los superricos (multimillonarios), y en particular, si bien hay excepciones, en quienes pertenecen a los sectores tecnológicos.

Hay pocos indicios de que los individuos muy acaudalados hayan encontrado en la pandemia un motivo para apoyar las reformas distributivas. Por el contrario, su participación en varias iniciativas de filantropía empresarial podría, a la larga, perpetuar el *statu quo*. El avance de la robotización y otros fenómenos también reducen las probabilidades de que, aun en un contexto de escasez de mano de obra, algo que históricamente sucede tras las pandemias, las reivindicaciones por aumentos salariales tengan respuesta.

La pandemia de COVID-19 está lejos de haber terminado. Podría generar una conmoción tan profunda que suscite cambios más trascendentales en algunos países; en particular, en aquellos que ya estaban atravesando graves convulsiones, como Chile. Los lugares donde podrían materializarse

<sup>10</sup> Según datos del Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina (PELA, 2018), en general, y por su posicionamiento ideológico, los partidos políticos elegidos para integrar el congreso en el período 2018-2022 pueden describirse como de centro-derecha.

conmociones de ese tipo también dependerán de los cambios en el contexto mundial. Está claro que estamos siendo testigos de una concentración de los recursos mundiales en manos de dos grupos de actores: las empresas multinacionales más importantes (la mayoría de ellas de procedencia estadounidense), y las empresas chinas. El tipo de vínculos que dichas empresas establezcan con las élites locales de América Latina será un factor fundamental en lo referido a su futuro, el de las instituciones y el de la redistribución.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. Robinson (2020), *El pasillo estrecho: estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Alvaredo, F. y otros (eds.) (2018), *World Inequality Report 2018*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Amarante, V. y J. Jiménez (2015), “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”, *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aspachs, O. y otros (2020), “Real-time inequality and the welfare State in motion: evidence from COVID-19 in Spain”, *CEPR Discussion Papers*, N° DP15118, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política.
- Banco Mundial (2018a), “Índice de Gini” [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> [fecha de consulta: 21 de enero de 2020].
- (2018b), “Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población” [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.10TH.10> [fecha de consulta: 21 de enero de 2020].
- Béland, L. P., A. Brodeur y T. Wright (2020), “The short-term economic consequences of COVID-19: exposure to disease, remote work and government response”, *IZA Discussion Papers*, N° 13159, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA).
- Bernal, T. y F. Michel (2016), “Diseño de un Assessment Center, buscando productividad de los recursos humanos en los procesos productivos de las pequeñas y medianas empresas”, tesis de maestría, Guayaquil, Universidad de Guayaquil [en línea] <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/41551>.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.) (2018), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bull, B. (2020), “Venezuela y el capitalismo del Siglo XXI: cambios visibles”, *La Lettre de l’IHEAL-CREDA*, N° 40, abril.
- (2019), “Combating inequality: is there a ‘Scandinavian way’ to reduce inequality in Latin America?”, *Iberoamericana – Revista Nórdica de Estudios de Latinoamérica y el Caribe*, vol. 48, N° 1.
- (2014), “Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America”, *ERLACS – Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 97.
- Bull, B. y M. Aguilar-Støen (2019), “Peace-building and business elites in Guatemala and El Salvador: explaining the discursive ‘institutional turn’”, *Conflict, Security & Development*, vol. 19, N° 1.
- Bull, B., F. Castellacci e Y. Kasahara (2014), *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Busso, M. y J. Messina (eds.) (2020), *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://doi.org/10.18235/0002629>.
- Capgemini (2020), “World Wealth Report 2020” [en línea] <https://worldwealthreport.com/>.
- Cárdenas, J. y F. Robles Rivera, F. (2020), *Business Elites’ Sources of Power and State Capture in Panama*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en prensa.
- Cárdenas, J., F. Robles Rivera y D. Martínez-Vallejo (2020), “Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina”, *Revista Española de Sociología*, vol. 29, N° 3.
- Castañeda, N. (2018), “Business groups, tax efficiency, and regressivity in Colombia”, *Rethinking taxation in Latin America*, J. Atria, C. Groll y M. Valdés (eds.), Cham, Springer International Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- (2020b), “Mipymes y el COVID-19” [en línea] <https://www.cepal.org/en/node/51732>.

- (2020c), “Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia”, *Informes COVID-19*, julio.
- (2019), *Panorama Fiscal de América y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- Chiasson-LeBel, T. y M. Larrabure (2019), “Latin America’s changing balance of class forces: an introduction”, *ERLACS – Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 108.
- Coffey, C. y otros (2020), “Tiempo para el cuidado: el trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad”, *Informe de Oxfam*, Oxford, Oxfam, 20 de enero [en línea] <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>.
- Cohn, S. y G. Alfani (2007), “Households and plague in early modern Italy”, *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 38, N° 2.
- Collier, R. y D. Collier (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Cornia, G. (2014), *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, Oxford, Oxford University Press.
- De Haan, J. y J. E. Sturm (2017), “Finance and income inequality: a review and new evidence”, *European Journal of Political Economy*, vol. 50, diciembre.
- De Jesús, L. (2020), “Microestados liderados por bandas criminales: crece la extorsión en Venezuela en medio de la pandemia”, *El Nacional*, 31 de agosto [en línea] <https://www.elnacional.com/venezuela/microestados-liderados-por-bandas-criminales-crece-la-extorsion-en-venezuela/>.
- Delaporte, I. y W. Peña (2020), “Working from home under covid-19: who is affected? Evidence from Latin American and Caribbean countries”, *COVID Economics, Vetted and Real-Time Papers*, N° 14, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política, 6 de mayo.
- Durand, F. (2019), *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Fondo Editorial.
- El Heraldo de México* (2020), “Así informó Carlos Slim a AMLO sobre proyecto para crear vacuna contra Covid-19”, 13 de agosto [en línea] <https://heraldodemexico.com.mx/pais/asi-informo-carlos-slim-a-amlo-sobre-proyecto-para-crear-vacuna-contra-covid-19/>.
- Euraque, D. (2019), “La configuración histórica de las élites de Honduras ante el golpe de Estado del 2009”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 45, San José, Universidad de Costa Rica (UCR).
- Faguet, J. P., F. Sánchez y M. J. Villaveces (2020), “The perversion of public land distribution by landed elites: power, inequality and development in Colombia”, *World Development*, vol. 136.
- Fairfield, T. (2015), *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2016), *Los orígenes del orden político: desde la prehistoria hasta la Revolución francesa*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Furceri, D. y otros (2020), “Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics”, *Covid Economics, Vetted and Real-Time Papers*, N° 12, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política, 1 de mayo.
- Galasso, V. (2020), “Covid: not a great equaliser”, *Covid Economics, Vetted and Real-Time Papers*, N° 19, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política, 18 de mayo.
- Giordano, P. (coord.) (2020), “Estimaciones de las tendencias comerciales: América Latina y el Caribe, edición 2020, actualización 1T”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://doi.org/10.18235/0002390>.
- Gneiting, U., N. Lusiani e I. Tamir (2020), “Power, profits and the pandemic: from corporate extraction for the few to an economy that works for all”, *Informe de Oxfam*, Oxford, Oxfam, 10 de septiembre [en línea] <https://oxfamlibrary.openrepository.com/handle/10546/621044>.
- Karlsson, M., T. Nilsson y S. Pichler (2014), “The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden: an investigation into the consequences of an extraordinary mortality shock”, *Journal of Health Economics*, vol. 36, julio.
- Kasahara, Y. (2012), “Should I stay or should I go? A comparative study of banking sector policies and the strategies of Central American business groups”, *Business and Politics*, vol. 14, N° 4.
- Kitchener, S. (2020), “Latin American Equity Markets Staged Recovery in Q2 2020 despite Continuing Battle with COVID-19”, S&P Global, 21 de julio [en línea] <https://www.spglobal.com/en/research-insights/articles/latin-american-equity-markets-staged-recovery-in-q2-2020-despite-continuing-battle-with-covid-19>.
- López Vega, R., E. Figueroa y C. Gutiérrez (2013), “La ‘parte del león’: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile”, *Documentos de Trabajo*, N° 379, Santiago, Universidad de Chile.
- Loureiro, P. (2020), “Class inequality and capital accumulation in Brazil, 1992-2013”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 44, N° 1, enero.

- Mamelund, S. (2017), "Profiling a pandemic: who were the victims of the Spanish flu?", *Natural History*, número especial, septiembre [en línea] <https://oda-hioa.archive.knowledgearc.net/handle/10642/5480>.
- Mari, A. (2019), "Digital economy will represent over half of Latin America's GDP by 2022", ZDNet, 22 de marzo [en línea] <https://www.zdnet.com/article/digital-economy-will-represent-over-half-of-latin-americas-gdp-by-2022/>.
- Mein, S. (2020), "COVID-19 and health disparities: the reality of 'the great equalizer'", *Journal of General Internal Medicine*, vol. 35, N° 8, agosto.
- Moene, K. (2015), "The social upper class under social democracy", *Nordic Economic Policy Review*, N° 2, Copenhague, Consejo Nórdico de Ministros.
- Morgan, M. (2017), "Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015", *WID.World Working Paper series*, N° 12 [en línea] <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2017/09/extreme-and-persistent-inequality-new-evidence-for-brazil-marc-morgan-wid-wp-2017-12.pdf>.
- Mungaray Lagarda, A. y otros (2015), "Emprendimientos de micro y pequeñas empresas mexicanas en un escenario local de crisis económica: el caso de Baja California, 2008-2011", *Frontera Norte*, vol. 27, N° 53.
- Murillo, A. (2020), "Asociación que presidió el ministro Garnier intervendrá en reducir trámites de Gobierno", *Semanario Universidad*, 28 de mayo [en línea] <https://semanariouniversidad.com/pais/asociacion-que-presidio-el-ministro-garnier-intervendra-en-reducir-tramites-de-gobierno/>.
- Mutz, V. (2020), "Inauguran hospital permanente en Santa Lucía Cotzumalguapa", República, 2 de septiembre [en línea] <https://republica.gt/2020/09/02/inauguran-hospital-permanente-en-santa-lucia-cotzumalguapa/>.
- Noe-Bustamante, L. (2020), "Amid COVID-19, remittances to some Latin American nations fell sharply in April, then rebounded", Pew Research Center, 31 de agosto [en línea] <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/31/amid-covid-19-remittances-to-some-latin-american-nations-fell-sharply-in-april-then-rebounded/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)/Facebook (2020), "Global State of Small Business Report: Wave II Update" [en línea] <https://dataforgood.fb.com/wp-content/uploads/2020/08/State-of-Small-Business-Report-Wave-II-Summary.pdf>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a), "OIT: fuerte aumento del desempleo en América Latina y el Caribe deja a millones sin ingresos", 1 de julio [en línea] [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_749663/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_749663/lang-es/index.htm).
- \_\_\_ (2020b), *Observatorio de la OIT: la COVID-19 y el mundo del trabajo*, sexta edición, 23 de septiembre [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_755917.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf).
- Oxfam (2020), "Aumentan los millonarios de América Latina a medida que la región más desigual del mundo se hunde bajo el impacto del coronavirus", 27 de julio [en línea] <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/aumentan-los-mil-millonarios-de-america-latina-medida-que-la-region-mas-desigual>.
- Peacock, A. y J. Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press [en línea] <https://www.nber.org/books/peac61-1>.
- PELA (Elites Parlamentarias de América Latina) (2018), "Bases de datos países" [en línea] <https://oir.org.es/pela/bases-datos-paises/>.
- Pérez, O. (2011), *Political Culture in Panama: Democracy after Invasión*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Pérez-Sáinz, J. (2016), *Una historia de la desigualdad en América Latina: la barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Robles Rivera, F. (2017), "Élites en El Salvador: cambios y continuidades (2000-2016)", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 43, San José, Universidad de Costa Rica (UCR).
- \_\_\_ (2014), "Transformaciones y concentración en grupos de poder económico en Costa Rica (1980-2012)", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, N° 1.
- Rocha, J. (2008), "12 mil millones en remesas: ¿Quién se come ese mandado?", *Revista Envío*, N° 313, Managua, Universidad Centroamericana, abril.
- Rodríguez Weber, J. (2018), "Alta desigualdad en América Latina: desde cuándo y por qué", *Munich Personal RePEc Archive*, N° 87619, junio.
- Rovira-Kaltwasser, C. (2018), "Political elites in Latin America", *The Palgrave Handbook of Political Elites*, H. Best y J. Highley (eds.), Londres, Macmillan Publishers.

- Ruiz, S. (2020), “¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe”, *Nota Informativa de Oxfam*, 27 de julio [en línea] <https://oxfamlibrary.openrepository.com/handle/10546/621033>.
- Rutter, P. y otros (2012), “Socio-economic disparities in mortality due to pandemic influenza in England”, *International Journal of Public Health*, vol. 57, N° 4.
- Sánchez-Ancochea, D. y J. Martínez-Franzoni (2020), *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina: ¿qué son y cuál es su papel en tiempos de crisis?*, en prensa.
- Sánchez-Ancochea, D. y S. Puig (eds.) (2013), *Handbook of Central American Governance*, Abingdon, Routledge.
- Santos, H. y G. Fraga (2020), “Corrupción, estructura productiva y desarrollo económico en los países en desarrollo”, *Revista CEPAL*, N° 130 (LC/PUB.2020/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scheidel, W. (2018), *El gran nivelador: violencia e historia de la desigualdad desde la Edad de Piedra hasta el siglo XXI*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Scheve, K. y D. Stasavage (2017), “Wealth inequality and democracy”, *Annual Review of Political Science*, vol. 20, mayo.
- Segovia, A. (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*, San José, Fundación Friedrich Ebert (FESUR).
- Simonsen, L. y otros (2013), “Global mortality estimates for the 2009 influenza pandemic from the GLaMOR project: a modeling study”, *PLOS Medicine*, vol. 10, N° 11.
- Sokol, M. y L. Pataccini (2020), “Winners and losers in coronavirus times: financialisation, financial chains and emerging economic geographies of the COVID-19 pandemic”, *Journal of Economic and Social Geography*, vol. 111, N° 3.
- Solimano, A. (2015), *Élites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI: la alternativa de la democracia económica*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Sosa Iglesias, E. (2017), “Transformaciones en las élites económicas, estado y el proceso de democratización y desdemocratización: el caso de Honduras, 1990-2017”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 43, San José, Universidad de Costa Rica (UCR).
- Spalding, R. (2017), “Los empresarios y el estado posrevolucionario: el reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración en Nicaragua”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 43, San José, Universidad de Costa Rica (UCR).
- Starr, P. (2019), *Entrenchment: Wealth, Power, and the Constitution of Democratic Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Trejos, J. y L. Oviedo (2012), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI”, *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 30, N° 2, San José, Universidad de Costa Rica (UCR).
- Turchin, P. (2018), *Historical Dynamics: Why States Rise and Fall*, Princeton, Princeton University Press.
- UCCAEP (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado) (2020), “Un pacto por el empleo: Día Nacional de la Empresa Privada”, San José, 25 de febrero [en línea] <https://www.uccaep.or.cr/images/comunicados/Pacto-por-el-empleo-UCCAEP.pdf>.
- Ventrici, P., D. Krepki y H. Palermo (2020), “Sector software y la situación respecto de la pandemia de COVID-19”, *El trabajo en los tiempos del COVID-19*, N° 2, Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), 8 de junio.

# Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste)

José Gabriel Palma

*Determinar las leyes que regulan [la distribución del ingreso] entre los rentistas, los capitalistas y los trabajadores ... es el principal desafío de la economía política* (David Ricardo)

*La desigualdad es una opción [entre alternativas perfectamente factibles]* (Joseph Stiglitz)

*No hay nada que muestre mejor quienes somos en realidad, que las opciones que tomamos* (Jean-Paul Sartre)

*La comodidad de los ricos depende de la abundancia de pobres* (Voltaire)

## Resumen

Este artículo retoma la tradición ricardiana de entender la distribución del ingreso como la articulación de un conflicto “antagónico”, con multiplicidad de agentes y luchas, en que la historia, la política y las instituciones importan tanto como los “fundamentos” económicos. Por pertenecer a “lo político”, en este conflicto no hay soluciones meramente lógicas, sino opciones en un escenario de equilibrios múltiples. En mercados desregulados este conflicto favorecería la supremacía de las rentas no productivas (en especial las de “ineficiencia”), en desmedro de las utilidades operativas, afectando la inversión y el crecimiento de la productividad. Además, las instituciones disfuncionales tendrían “capacidad para persistir”, transformando el régimen de dominación en un “proceso estacionario”: los impactos desestabilizadores solo tendrían efectos temporales. Para esto, cuando en democracia la oligarquía latinoamericana limita el cambio y debilita al Estado imponiendo amarres constitucionales buchavianos, rediseña sus estrategias distributivas y absorbe elementos de ideologías opuestas para mantener la hegemonía de la suya.

## Palabras clave

Distribución del ingreso, desigualdad, coeficiente de Palma, ideología, cierre de brechas “al revés”, persistencia institucional, neoliberalismo, nueva izquierda, pobreza, Europa occidental, países emergentes de Asia, América Latina, Chile

## Clasificación JEL

D31, E12, N36, P16

## Autor

José Gabriel Palma es Doctor en Economía por la Universidad de Oxford y en Ciencias Políticas por la Universidad de Sussex. Ha sido Profesor de Econometría, Macroeconomía, Desarrollo e Historia Económica en la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge desde 1981. También es Profesor de Economía (a tiempo parcial) en la Universidad de Santiago. Su investigación se centra en América Latina, Asia, Sudáfrica, Europa y los Estados Unidos desde las reformas neoliberales, la distribución del ingreso, la desindustrialización, las crisis financieras y la historia económica de América Latina. Correo electrónico: jgp5@cam.ac.uk.

## I. Introducción<sup>1</sup>

En este artículo se estudia la compleja e intrigante cuestión de por qué los ricos tienden a seguir siendo ricos, sin importar la voluntad del resto de la sociedad. Para esto se retoma la tradición ricardiana de entender la distribución del ingreso como el resultado de la articulación del conflicto entre los rentistas, los capitalistas y los trabajadores (y ahora también la burocracia), donde la historia, la política y las instituciones importan tanto como los “fundamentos” económicos. Esto es, de entenderla como la articulación de un conflicto en el cual hay una multiplicidad de agentes y luchas. Esta visión de la desigualdad se contrapone tanto con la neoclásica, y su interacción un tanto mecánica de puros fundamentos, como con aquella tradición de la izquierda donde hay solo un conflicto (la lucha de clases), y solo dos agentes (capital y trabajo) —y donde esa lucha se articula en un marco teleológico—.

Desde nuestra perspectiva ricardiana, el conflicto distributivo es por naturaleza “antagónico”, por lo que en lo fundamental pertenece a la arena de “lo político”, donde no hay soluciones meramente lógicas (Laclau y Mouffe, 2011). Es una historia de opciones reales en un escenario de equilibrios múltiples (Palma, 2019a). Además, como en esta tradición ricardiana el eje analítico está en la distinción entre las “rentas” y las “utilidades operativas”, en una economía sin un Estado fuerte e inteligente (en el sentido de Mazzucato (2018)) y con mercados desregulados, este conflicto favorecería la supremacía de las rentas fáciles y no productivas (incluidas las de “ineficiencia”, esto es, las que retardan el crecimiento pues nacen de la manipulación del mercado) en desmedro de las utilidades operativas, afectando la inversión y el crecimiento de la productividad. Esto se potenciaría en economías ricas en recursos naturales con apropiación privada de dichas rentas, pues como ellas se captan por completo en la etapa inicial extractiva, los mercados desregulados (como el de Chile) solo incentivarían lo extractivo y no la diversificación productiva. Esta es la principal lección del “modelo nórdico”: la industrialización basada en dichos recursos requiere de un Estado que coordine la inversión en esta dirección. De lo contrario, aquellos con preferencias rentistas tendrían las de ganar en lo distributivo y las instituciones disfuncionales tendrían gran “capacidad de persistir”. Esto es particularmente relevante en el análisis de América Latina desde las reformas neoliberales y su desaceleración del crecimiento de la productividad (el promedio de la región ha estado prácticamente estancado desde 1980 (The Conference Board, 2020)). Esta transferencia de ingresos dentro de la élite capitalista a favor de rentistas y en contra de empresarios impactaría la inversión, la absorción tecnológica y la innovación<sup>2</sup>.

Para Ricardo, la necesidad de distinguir entre la naturaleza de las rentas y la de las utilidades operativas era fundamental para el análisis tanto de la distribución como del crecimiento. De hecho, para Ricardo (1959) el principal problema de la teoría económica era que Adam Smith y otros grandes pensadores, al no tratar correctamente el principio de la renta, pasaron por alto muchas verdades fundamentales, que solo pueden descubrirse después de que el tema de la renta se analice con la profundidad que requiere. Todo lo anterior también se relaciona con el fenómeno de la persistencia de las instituciones disfuncionales en el pasado reciente de América Latina, en particular, con la “ley de hierro de las oligarquías”, según la cual instituciones que obstruyen el desarrollo tienden a reconstruirse (con Chile como estudio de caso).

En los Estados Unidos, por ejemplo, como describen Acemoglu y Robinson (2006), las élites terratenientes tradicionales pudieron mantener su control del sur durante un siglo después de perder la guerra civil, bloqueando con éxito las reformas económicas que podrían haber socavado su poder,

<sup>1</sup> Agradezco a Alex Cobham y Andy Sumner por sus valiosas contribuciones a mi trabajo sobre la desigualdad. Muchos amigos y colegas, en particular Javier Núñez y la vieja guardia de estudiantes de doctorado de Cambridge han contribuido enormemente a mi trabajo sobre este tema. También lo han hecho (entre otros) Mariana Chudnovsky, Camila Cociña, Jorge Fiori, Juliano Fiori, Daniel Hahn, José Antonio Ocampo, Cristóbal Palma, Carlota Pérez, Ignés Sodré, Lance Taylor, José Valenzuela y Robert Wade. Carlos Díaz Alejandro fue un maestro. Este artículo está dedicado a Diego Armando Maradona, “el Pelusa”, un símbolo de nuestra cultura latinoamericana, con todos sus triunfos y derrotas, con su fuerza vital como su poder de autodestrucción (el tema de este artículo no es una excepción). Se aplican los descargos habituales.

<sup>2</sup> Véase Palma (2019b).

y utilizando su supremacía política en el ámbito local para privar de sus derechos a los afroamericanos y volver a ejercer el control sobre la fuerza de trabajo. Asimismo, en América Latina las oligarquías disfuncionales han sido muy eficaces a la hora de reconstruirse después de sucesivas crisis políticas. Independientemente de lo que el resto de la sociedad les haya deparado, han sido capaces de rediseñar los nuevos escenarios en algo parecido a una configuración política (*political settlement*, en el sentido de Khan (2018)) y estructura distributiva tipo “Sur de los Estados Unidos” posguerra civil.

El análisis tomará como caso de estudio el cómo la élite chilena ha logrado transformar con éxito su escenario preferido “estilo sureño norteamericano” en algo que se aproxima a un “proceso estacionario”, en el sentido de que impactos desequilibrantes (como, por ejemplo, el colapso económico de 1982 y el retorno a la democracia en 1990) solo han tenido efectos temporales. Si bien la historia de América Latina está plagada de crisis, sus oligarquías han podido rediseñar los nuevos escenarios de forma tal que han logrado seguir haciendo realidad sus perennes objetivos rentistas.

En el caso de América Latina lo han hecho principalmente a través de tres canales: en primer lugar, imponiendo camisas de fuerza al estilo buchiano en los nuevos escenarios para limitar el alcance de la transformación social, como cuando impusieron en la joven democracia chilena una constitución draconiana y una serie de “leyes de amarre”. En segundo lugar, han tenido la suficiente flexibilidad como para poder rediseñar sus estrategias distributivas adecuándolas a los nuevos escenarios, a la vez que han logrado mantener su “acción colectiva” (*collective action*). Finalmente, en tercer lugar, han absorbido hábilmente elementos de ideologías opuestas (como ahora la necesidad de tener una protección social efectiva), para así poder mantener su ideología como hegemónica en el nuevo escenario –según Gramsci (2000), cualquier ideología que aspire a conservar su hegemonía, tiene que ser capaz de hacer esto. Sus cartas de triunfo han sido el tener la fuerza como para imponer su voluntad en el primer canal, su flexibilidad (*jogos de cintura e jeitinhos*) y capacidad para mantener su “acción colectiva” en el segundo, y su maleabilidad ideológica en situaciones de apremio en el tercero.

Desde la perspectiva de la flexibilidad en sus estrategias distributivas (sus “juegos de cintura”), como demuestra la experiencia chilena, la élite capitalista latinoamericana ha sido capaz (hasta ahora) de seguir con éxito una estrategia distributiva compleja que podría vincularse con lo que en la teoría de los juegos se conoce como “paradoja de Parrondo”, o una secuencia ganadora de estrategias en sí perdedoras<sup>3</sup>. En su formulación tradicional, esta paradoja consiste en dos juegos que tienen lugar alternativamente. Si se analiza cada juego de forma aislada se ve que ambos son juegos perdedores si se juegan indefinidamente (es decir, tienen una expectativa negativa). Sin embargo, cuando se juegan en forma alternada, el juego compuesto resultante es, paradójicamente, un juego ganador. En otras palabras, es posible –como en Chile– crear una estrategia ganadora con juegos distributivos aparentemente perdedores cuando se los juega en forma secuencial.

Queda por ver si en un futuro cercano la oligarquía chilena logrará hacer esto otra vez en el nuevo escenario creado por el estallido social de octubre de 2019 y la pandemia de COVID-19. Es decir, está por verse si esta vez consigue rediseñar con éxito su estrategia distributiva (por cuarta vez desde que logró derrocar al Gobierno de la Unidad Popular en 1973), ahora reconstruyendo su régimen de dominación con una nueva agenda social basada en su recién descubierto discurso estilo “nueva” socialdemocracia europea.

Cada una de las tres estrategias distributivas anteriores, por exitosas que hayan sido, tenía una vida útil limitada después de la cual se transformaban en contraproducentes; de continuar su implementación, se habrían convertido en estrategias perdedoras. El secreto del éxito distributivo de la oligarquía en el largo plazo ha sido precisamente su capacidad para cambiar su estrategia distributiva a tiempo (manteniendo su cohesión interna), mientras conserva su ideología como hegemónica.

<sup>3</sup> Véase Parrondo (1996).

De volver a hacerlo, se confirmaría cuán “estacionaria” es la naturaleza del actual régimen de dominación en cuanto a su capacidad de absorber cambios y sobresaltos sin alterar su estructura fundamental, es decir, logrando que el impacto de dichos cambios sea solo temporal. De lo contrario, significaría que el estallido social de octubre de 2019 pasaría a los anales de la historia chilena como el hecho que finalmente logró un efecto permanente en la estructura concentradora y excluyente del régimen oligárquico chileno. Es decir, sería el impacto que redefiniría la configuración política y estructura distributiva chilena en algo afín a un proceso tipo “raíz unitaria”, en el cual la fuerza de un impacto no decaería con el tiempo. De esta forma, la oligarquía perdería su gran capacidad histórica de revertir el cambio a su favor.

Como mi análisis de la desigualdad proviene de la tradición ricardiana de entenderla como el resultado de la articulación política del conflicto distributivo –en que la historia, la política y las instituciones es lo que realmente importa–, mi análisis hace hincapié en Gramsci más que en Kuznets, en Hirschman más que en Solow, y en Mazzucato, Amsden o Pérez más que en interpretaciones tradicionales de la relación entre la tecnología y la desigualdad. El énfasis reside en la especificidad de procesos endógenos más que en las fuerzas fundamentales del universo.

Lo más importante para ello son cuestiones como qué es lo que contribuye a la formación de las creencias colectivas. ¿Cómo surgen los distintos tipos de consensos hegemónicos? ¿Cómo pueden cambiarse? ¿Por qué los conflictos “antagónicos” se asocian con la formación de fuertes identidades políticas, en las que se invierte tanta energía libidinal? Es decir, mi forma de entender la desigualdad se relaciona más con la ideología que con la tecnología; con la capacidad de agencia más que con la estructura (siempre que aquellas sean capaces de comprender la estructura); con la articulación discursiva más que con el determinismo económico; y con la voluntad más que con accidentes históricos (de los que habla Piketty<sup>4</sup>). En definitiva, con el combatir (con determinación keynesiana) las “fallas distributivas” creadas artificialmente *en la esfera de la producción*, en lugar de rendirse a la desigualdad mercado al estilo de la “nueva” izquierda en Europa y América Latina. Como se analiza en el anexo A2 (y en detalle en Palma, 2019a), si bien en Europa los Gobiernos hacen esfuerzos titánicos de redistribución mediante impuestos, transferencias y deuda pública, parecen tener pocos problemas para dejar que grandes agentes distorsionen los mercados a su favor, creando en forma artificial la necesidad de dicho gasto faraónico en protección social (equivalente a aproximadamente a un cuarto del PIB si se incluyen todos sus elementos).

Todas estas complejidades hacen que el análisis de la desigualdad sea particularmente difícil, puesto que se trata de un fenómeno complejo y de seguro, sobredeterminado, lo que significa que nuestra modesta comprensión de su dinámica en el mundo real (a pesar del progreso reciente) sea una de las flaquezas analíticas más importantes del análisis económico actual<sup>5</sup>.

De hecho, Krugman (2011) identificó la creciente desigualdad en los países desarrollados y el eterno desempeño económico insuficiente de América Latina como los dos desafíos analíticos más importantes actualmente en economía. Sin embargo, desde mi punto de vista, el desafío analítico real es entender *la interacción* entre los dos fenómenos, tanto en las economías maduras como en las economías emergentes, dado que las economías de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ahora están empeñadas en replicar tanto la desigualdad implacable como el eterno desempeño insuficiente de América Latina. Como decíamos, el análisis de Ricardo facilita esta tarea.

<sup>4</sup> En su primer y muy influyente libro, para Piketty no existe una tendencia natural a la disminución de la desigualdad ni siquiera cuando un país alcanza la madurez económica. En su modelo neoclásico (por necesidad, mecanicista), se supone que la creciente desigualdad es inherente a una economía capitalista con independencia de su configuración política y nivel de desarrollo (Piketty, 2014). En su opinión, se necesitaron accidentes como las dos guerras mundiales y una gran depresión para perturbar este supuesto patrón (véase un análisis de este tema en Palma (2019a, apéndice 2). Sin embargo, en su siguiente contribución (Piketty, 2020) finalmente quita importancia al papel de factores exógenos como los accidentes históricos y acentúa el de la ideología.

<sup>5</sup> Para algunas contribuciones recientes, véanse Atkinson (2015); Bourguignon (2017); Galbraith (2016); Milanovic (2016 y 2019); Ocampo (2019); Palma (2011, 2016a y 2019a); Piketty (2014 y 2020); Scheidel (2017) y Taylor (2020).

Este proceso de “latinoamericanización” de la OCDE, que ya analicé en Palma (2011 y 2016b), y luego en Palma (2019a), se asemeja a un proceso de “cerrar brechas al revés” (*reversed catching-up*) de las economías de altos ingresos con las del trópico. La naturaleza de las actividades económicas pudo haber cambiado desde Ricardo, pero el bajo rendimiento económico (en especial el de la productividad) resultado de un incremento de la desigualdad liderado por las rentas no productivas (incluidas las de ineficiencia) y en contra de las utilidades operativas no lo ha hecho. Y no hay que olvidar que en el modelo de crecimiento de Ricardo el “equilibrio de largo plazo” (*steady state*) es uno en el cual los salarios se estancan, los capitalistas no obtienen ganancias operativas y las rentas se llevan la tajada del león. El paradigma tecnológico, los mercados financieros y las instituciones habrán cambiado, pero el “equilibrio de largo plazo” que se visualiza en América Latina y la OCDE en torno a esta trilogía es igualmente tóxico tanto para la desigualdad como para el crecimiento y la democracia.

Sin embargo, la especificidad de las configuraciones políticas y las estructuras distributivas de América Latina no se relaciona solamente con desigualdades autoconstruidas artificialmente que ahogan el crecimiento, sino también con la forma en que las élites capitalistas de la región (dejemos la cuestión de si realmente son capitalistas para más adelante) han demostrado una notable “capacidad de persistir” frente a todo tipo de crisis, incluso cuando ellas tienen relación directa con sus formas rentistas e ineficientes de acumulación.

Hasta ahora la pandemia ha aportado un ejemplo más de este fenómeno: si bien la actividad económica y el nivel de vida de tantos han quedado diezmados, la mayoría de las grandes fortunas (especialmente las financieras) han seguido expandiéndose como en los mejores momentos (Palma, 2020a).

Además, con la pandemia, esta asimetría entre la capacidad de la oligarquía de permanecer siempre a flote, pase lo que pase, cueste lo que cueste, y la vulnerabilidad del resto de la sociedad ha echado a retroceder mucho de lo que se había conseguido en estos últimos años en América Latina en cuanto a la reducción de la pobreza y las pequeñas mejoras en la desigualdad.

El problema fundamental de la economía política en América Latina es que no hay muchas maneras de remodelar la estructura de un sistema con tan poca entropía. Es difícil rediseñar la estructura de nuestra sociedad y economía de modo que pueda avanzar en el tiempo si los fundamentos de su *statu quo* tienen que permanecer invariables, de modo que los de arriba puedan continuar apropiándose de una parte ingente del ingreso nacional —y por hacer el tipo actividades que hace—. El principal problema con un sistema de este tipo es que tiene que dedicar tanta energía a intentar “detener” el tiempo que queda poca para moverse hacia adelante.

Una hipótesis analítica clave planteada aquí es que la experiencia de América Latina demuestra que en lugar de pensar (en términos neoclásicos) en los posibles efectos concretos que algunos factores bien conocidos (como la tecnología o la educación) pueden tener en la desigualdad, sería más esclarecedor intentar comprender *las expresiones concretas* que estos factores tienen en la desigualdad. Algunas de las piezas del rompecabezas distributivo pueden ser las mismas en distintas experiencias de desigualdad, pero la forma en que encajan puede variar (a veces, significativamente).

Es decir, la especificidad de la desigualdad en América Latina proviene de las formas particulares en que se han manifestado sus luchas distributivas, las distintas estrategias que han adoptado las oligarquías para hacer frente a dichas luchas y superarlas temporalmente (el tema principal de este artículo) y los nuevos desafíos distributivos creados por este proceso.

Algunos continúan atribuyendo la desigualdad de América Latina a las instituciones coloniales de hace 500 años, como el sistema de la “mita” (servicio público obligatorio de la población indígena) y la “encomienda” (que recompensaba a los conquistadores con el trabajo de algunos grupos específicos de los pueblos conquistado)<sup>6</sup>. Otros, como en muchas narrativas neoclásicas, la analizan de una

<sup>6</sup> Para Williamson (2009) —y con razón— la supuesta persistencia monótona de la desigualdad en América Latina es solo un mito.

manera que se asemejan a la física newtoniana; es decir, con metodologías del determinismo mecánico y las causalidades simples (estilo física del siglo XIX, pero con signo “\$”)<sup>7</sup>. Hay quienes llegan a culpar a la falta de grandes guerras, ya que supuestamente en los países de la OCDE y en algunas de las economías asiáticas emergentes de la primera oleada de industrialización solo fue posible mejorar la distribución del ingreso después de grandes conflictos (Scheidel, 2017; Piketty, 2014).

La monótona insistencia de muchos en atribuir la enorme desigualdad en América Latina a factores exógenos o a la simple trayectoria histórica (*path dependency*) es como usar un par de tijeras para cortar un nudo analítico que no consiguen deshacer.

A su vez, es desafortunado que Piketty (2014), en su primer libro y el más influyente, al basarse innecesariamente en la teoría neoclásica del crecimiento (el de la participación de los factores), llevara en la dirección analítica equivocada el debate sobre el aumento de la desigualdad en la mayoría de los países de la OCDE, desde Reagan y Thatcher. Básicamente, en su teoría neoclásica, de haber demasiado de algo bueno –en su análisis, dos cosas buenas: mucha inversión y alta elasticidad de sustitución entre factores (flexibilidades productivas)– terminará por haber, lamentablemente, una mayor desigualdad. ¡Sería difícil imaginar un esquema que pudiese idealizar aún más la desigualdad!<sup>8</sup>.

En cambio, como hemos argumentado Stiglitz (2012) y yo (Palma 2011, 2016a y 2019a), la desigualdad es una opción entre alternativas perfectamente factibles en un mundo de equilibrios múltiples. Como argumentó Sartre (2004), nada revela de forma más clara quiénes somos en realidad que las decisiones que elegimos tomar; esto ciertamente es el caso de la desigualdad. La conclusión, como indica el título de Palma (2016a), es que cada país se merece la desigualdad que tiene.

Sencillamente ya no es creíble seguir afirmando que en cuanto a la desigualdad somos espectadores inocentes, a merced de factores “externos”<sup>9</sup>. Hay que rechazar los determinismos mecánicos y las causalidades simples e insistir en nuestra libertad y responsabilidad últimas. “Yo soy mi libertad”, dice un personaje de una de las obras de Sartre (Sartre, 1946). Cada acto se define a sí mismo y ningún acto de esta naturaleza puede atribuirse a los así llamados factores exógenos. La cita clásica por antonomasia sobre este tema nos la da Shakespeare en un discurso de *El Rey Lear*:

“¡He aquí la excelente estupidez del mundo; que, cuando nos hallamos a mal con la Fortuna, lo cual acontece con frecuencia por nuestra propia falta, hacemos culpables de nuestras desgracias al sol, a la luna y a las estrellas; como si fuésemos villanos por necesidad, locos por compulsión celeste; pícaros, ladrones y traidores por la fuerza de los astros; beodos, embusteros y adúlteros por la obediencia forzosa al influjo planetario, y como si siempre que somos malvados fuese por empeño de la voluntad divina. ¡Admirable subterfugio del hombre libertino, cargar a cuenta de un astro su deshonesto condición!” (Shakespeare, s. f.)

<sup>7</sup> No debería sorprender, entonces, que la mayoría de los análisis neoclásicos de la desigualdad en América Latina no logren explicar por qué es mucho mayor allí que en muchos países de ingresos medios en lugares como Asia, el Norte de África, la antigua Unión Soviética y Europa Oriental (entre otros), aunque algunas de las cuestiones que destacan parecen apuntar en la dirección opuesta. Por ejemplo, prácticamente todos los países anteriores suelen tener incluso más rigideces y fallas de mercado que América Latina; tienen una estructura relativa de precios, unas instituciones y un capital social que son aún menos “correctos”; tienen derechos de propiedad sobre los activos físicos e intelectuales que están menos demarcados y se hacen cumplir en menor medida; tienen unos sistemas educativos que están aún más segmentados, y los pobres suelen salir incluso más malparados; discriminan por razón de género y de raza incluso más que en América Latina; tienen una escasez aún mayor de mano de obra cualificada; sus democracias son incluso de más “baja intensidad” y con más problemas de “gobernanza”, y dependen aún más de los contactos políticos, el amiguismo (*cronyism*) y la corrupción para lograr el éxito en los negocios. Pero, a pesar de todo esto, esos países son menos desiguales que América Latina (a veces de manera significativa).

<sup>8</sup> Para leer una crítica del análisis neoclásico de Piketty, véanse Rowthorn (2014); Taylor (2014 y 2020); Harcourt (2015), y Palma (2019a, especialmente el apéndice 2).

<sup>9</sup> Kaldor (1955) fue el primero en conjurar el hechizo mecanicista neoclásico de los determinantes de la desigualdad en su análisis del modelo Harrod-Domar, que provocó una fuerte reacción de Solow (1956). Mientras Kaldor abordaba el problema de la inestabilidad en el modelo de Harrod-Domar introduciendo cambios endógenos en la distribución del ingreso entre salarios y rentabilidad del capital, Solow argumentaba que era absurdo pensar en una distribución eficiente de los ingresos que no estuviera automática (y mecánicamente) determinada por el valor de las productividades marginales.

Al menos parece que finalmente se está convirtiendo en “sentido común” (en la perspectiva de Gramsci) el hecho de que la creciente distribución mercado que ha caracterizado el panorama mundial desde Reagan y Thatcher ha sido una falla distributiva autoconstruida. Warren Buffett lo explica de manera clara y sucinta: “Claro que hay lucha de clases, pero es mi clase, la clase de los ricos, la que está impulsando esta guerra. ¡Y la estamos ganando!” (Véase Stein, 2006). En cuanto a la creciente desigualdad, ¿los fundamentos? ¡Qué fundamentos!

Básicamente, si existiera la “mano invisible” de Adam Smith (Smith, 1776) y fuera lo que guiara la asignación de recursos, este implacable aumento de la desigualdad, sobre todo la desigualdad mercado (véase el anexo A2), no podría haber tenido lugar, porque las compulsiones del mercado no la hubiesen permitido. Sus cimientos fueron hechos artificialmente a medida. De hecho, ya es casi aburrido tener que repetir que la creciente desigualdad mercado es una falla distributiva artificial, una simple distorsión de mercado; es como si alguien en el circo, cuando el mago corta a una mujer por la mitad, dijera: “¡es solo un truco!”.

## II. Algunos antecedentes

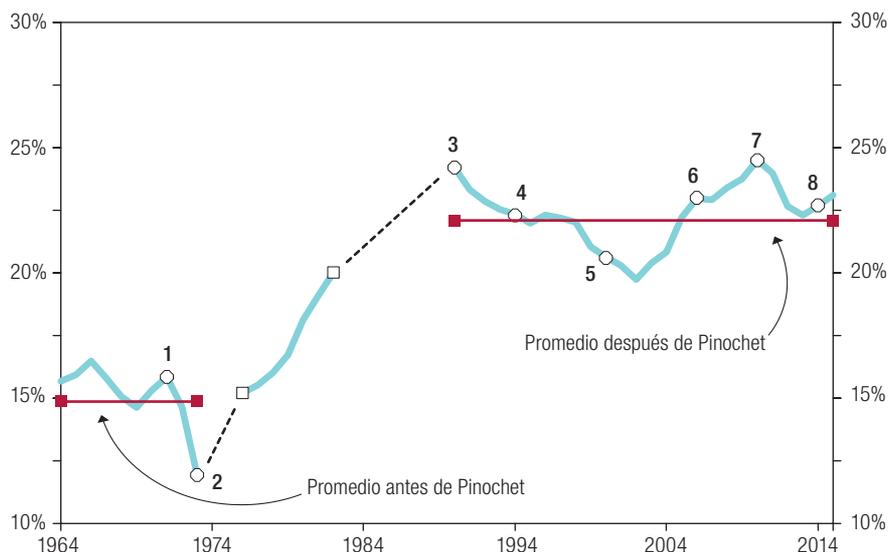
### 1. Efectos de trinquete (*ratchet effect*) o la inflexibilidad a la baja de los incrementos de la desigualdad

Uno de los temas que analizaré en este artículo (hasta ahora bastante desatendido en la literatura), que ha demostrado ser un hecho distributivo estilizado importante en la América Latina de posguerra, es el efecto de trinquete (*ratchet effect*): las mejoras en la desigualdad han tendido a ser temporales, mientras que los deterioros tienen efectos más permanentes. Es decir, las conocidas dificultades para revertir la dinámica social parece que solo hacen referencia a los aumentos de la desigualdad. Los acontecimientos en Chile lo ilustran claramente: el salto en la parte superior de la escala de ingresos ha sido difícil de revertir (véase el gráfico 1).

Lo más llamativo es que ese trinquete en la parte superior se produjo a pesar de que Pinochet perdió el plebiscito por un amplio margen, y que en el período posterior al retorno a la democracia hubo cuatro gobiernos consecutivos de centro-izquierda, todos dentro de una coalición política que incluía el Partido Socialista del Presidente Allende. Además, esta coalición política contó con el apoyo de una clara mayoría en las elecciones presidenciales y las parlamentarias en todo momento, y uno de los lemas en su discurso y manifiestos fue reducir la desigualdad. Los apartados III a VII desarrollan una narrativa que intenta explicar por qué fracasaron en este objetivo (al menos en términos de poder reducir la participación en los ingresos de los ricos).

**Gráfico 1**

Chile: participación del 1% más rico en el ingreso mercado (antes de impuestos), el legado distributivo de la dictadura, 1964-2015  
(En porcentajes)



**Fuente:** World Inequality Lab, World Inequality Database, 2020 [en línea] <http://wid.world/>, sobre la base de J. Atria y otros, "Top incomes in Chile: a historical perspective of income inequality (1964 -2015)", *Working Paper Series*, N° 2018/11, World Inequality Lab, 2018.

**Nota:** Las líneas punteadas se refieren a los años para los cuales no hay datos disponibles. Durante el período 1964-1981 los ingresos se refieren a "ingresos fiscales", y a partir de 1990 a "ingresos nacionales antes de impuestos". Los promedios son medias armónicas<sup>10</sup> (1957-1973 y 1990-2015). Promedios móviles trienales.

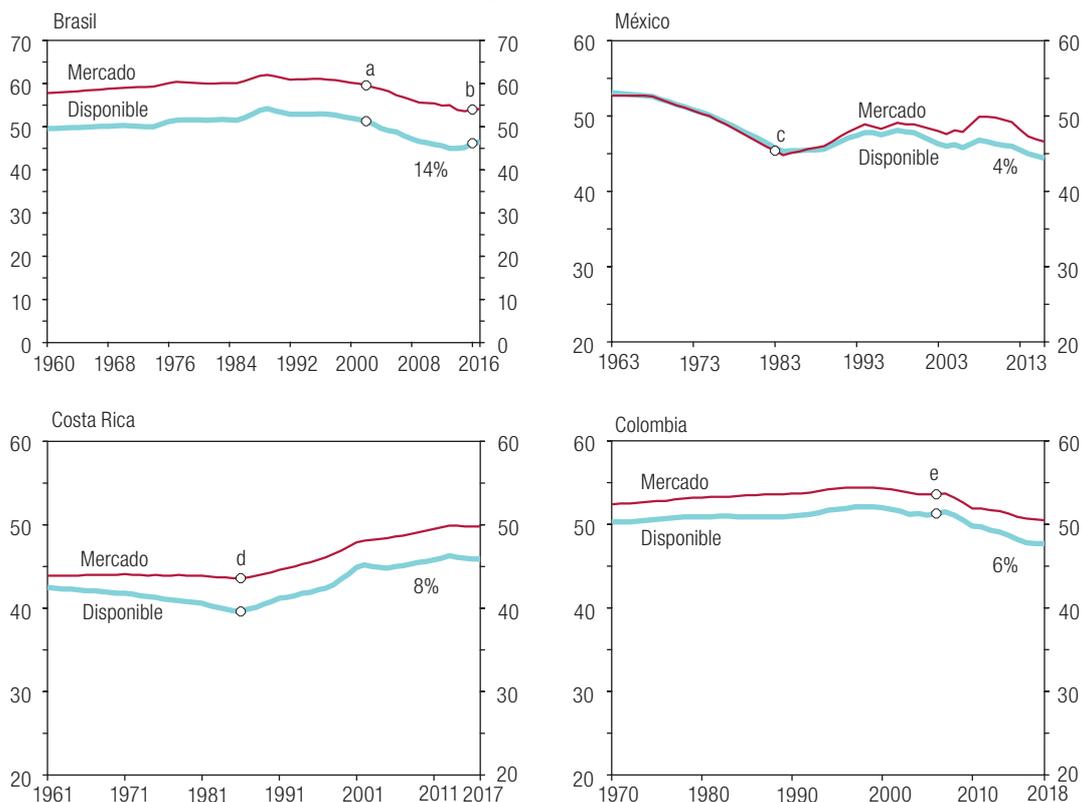
1. Elección de Salvador Allende.
2. Pinochet toma el poder en un golpe de Estado.
3. Pinochet se ve obligado a convocar un plebiscito sobre si puede permanecer en el poder otros ocho años, lo que da lugar al primer gobierno democrático (una coalición de centro-izquierda, la "Concertación") después de que Pinochet pierde el plebiscito.
- 4, 5 y 6. Los siguientes tres gobiernos de centro-izquierda.
7. Elección de un gobierno de derecha.
8. La centro-izquierda regresa al gobierno.

Entre otros trinquetes distributivos regionales destaca el caso del Brasil. La oligarquía brasileña no solo pudo mantener el aumento de la desigualdad que siguió al golpe de Estado de 1964, sino que, además, continuó disfrutando de estos beneficios mucho después del retorno a la democracia; de hecho, al menos hasta la elección de Luiz Inácio Lula da Silva (véase el gráfico 2)<sup>11</sup>. Esta notable persistencia de una gran desigualdad (como mucho con pequeñas mejoras) también se da en otros países de la región.

<sup>10</sup> Para los no especialistas, la media armónica es una de las tres medias pitagóricas. Es más apropiada para el promedio de las ratios ya que mitiga el impacto de los valores extremos; también contiene más información que la mediana. Es la recíproca de la media aritmética de las recíprocas.

<sup>11</sup> Véase más información sobre el rápido deterioro de la desigualdad después del golpe de Estado de 1964 en Fishlow (1972).

**Gráfico 2**  
 Brasil, México, Costa Rica y Colombia: índices de Gini del ingreso mercado  
 y del ingreso disponible, entre 1960 y 2018



**Fuente:** F. Solt, “Measuring income inequality across countries and over time: the Standardized World Income Inequality Database”, *Social Science Quarterly*, vol. 101, N° 3, SWIID version 9.0, octubre de 2020 [en línea] <https://fsolt.org/swiid/>.

**Nota:** Los porcentajes mostrados en los paneles indican la reducción relativa del índice de Gini de ingreso mercado después de impuestos y transferencias.

- a. Elección de Luiz Inácio Lula da Silva.
- b. Golpe de Estado parlamentario contra Dilma Rousseff.
- c. Elección de Miguel de la Madrid.
- d. Elección de Óscar Arias.
- e. Reelección de Álvaro Uribe.

Como indica el gráfico 2, los países de la región difícilmente alcanzan los dos dígitos cuando se trata de reducir su desigualdad mercado a través de los impuestos y las transferencias. Estos esfuerzos son mínimos en comparación con los de los países europeos, que mejoran el índice de Gini hasta en un 50% (véase el anexo A2). Son exiguos incluso en comparación con los de los Estados Unidos durante la administración del Presidente Trump (25%). ¿Por qué América Latina ha logrado tan poco a pesar de tanto discurso “progresista”?

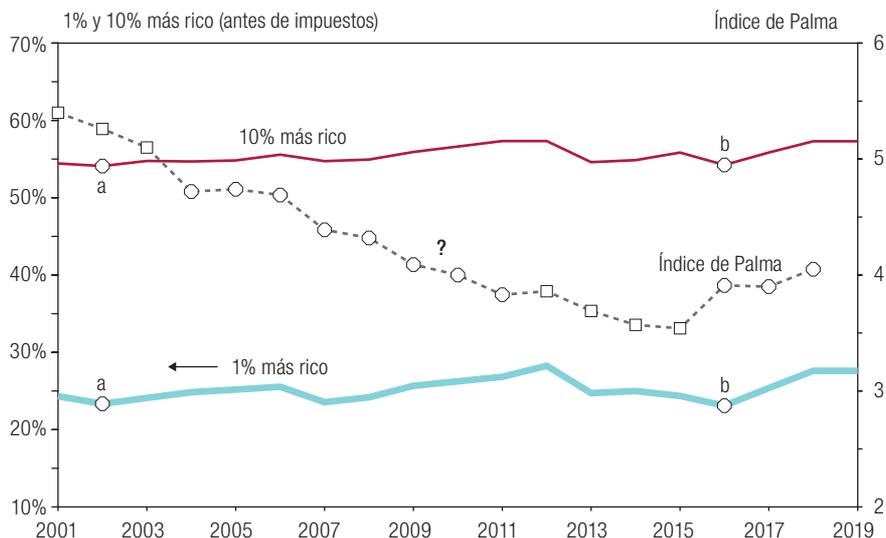
Además, si bien Brasil es el país que reduce más el Gini mercado (14%) en la región –cifra similar en Sudáfrica– es un esfuerzo especialmente modesto si se toma en cuenta que en ambos países los ingresos fiscales son relativamente similares al promedio de la OCDE (Di John, 2006; Lieberman, 2003; OCDE, 2020a). La gran diferencia entre ellos es que Sudáfrica, a pesar de su tributación relativamente progresiva, no consigue hacer más debido a un sistema ineficaz de transferencias a los pobres, mientras que el Brasil, aunque tiene (¿o debo ahora decir tenía?) un sistema más eficaz de transferencias, también tiene un punto débil: su estructura de tributación muy regresiva.

De hecho, otra fuente (World Inequality Lab, 2020) incluso cuestiona la mejora relativamente pequeña del Brasil en materia de desigualdad de ingresos disponibles según surge de las encuestas de

hogares durante los cuatro gobiernos sucesivos del Partido de los Trabajadores (PT). Es muy probable que el trinquete brasileño que favorece a los grupos de altos ingresos, al igual que el chileno, haya permanecido incluso durante el período de gobiernos de centro-izquierda (véase el gráfico 3).

### Gráfico 3

Brasil: participación del 1% más rico y el 10% más rico en el ingreso nacional antes de impuestos y el índice de Palma sobre la desigualdad en ingresos disponibles (después de impuestos y transferencias), 2001-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** World Inequality Lab, World Inequality Database, 2020 [en línea] <http://wid.world/>, sobre la base de M. De Rosa, I. Flores y M. Morgan, "Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts", *Technical Note*, N° 2020/02, 2020 (para el ingreso antes de impuestos); y J. G. Palma, "Behind the seven veils of inequality: what if it's all about the struggle within just one half of the population over just one half of the national income?", *Development and Change*, vol. 50, N° 5, septiembre de 2019 (para el coeficiente de Palma).

**Nota:** a. Elección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.  
b. Golpe de Estado parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff.

Hay pocos indicios de que la pequeña disminución que supuestamente tuvo lugar en la participación en los ingresos disponibles de los más ricos durante la era del PT, de acuerdo a encuestas de presupuesto familiar, sea realidad, dada la nueva evidencia preimpuesto y la regresividad tributaria del Brasil. Como en el caso chileno en el gráfico 9, lo más probable es ello no se deba a otra cosa que la creciente incapacidad de las encuestas de presupuesto para reflejar los ingresos de los ricos en este mundo cada vez más financierizado (y lleno de paraísos fiscales). Incluso las políticas (exitosas) del período del PT para mejorar la participación de los más pobres (como la reducción de la pobreza, la formalización de contratos laborales y el aumento del salario mínimo) no serían suficientes como para justificar la supuesta mejora del índice de Palma (ver signo de interrogación en el gráfico 3).

Además, estas políticas, así como las políticas para frenar la destrucción de la Amazonia, ahora peligran no solo por el impacto económico de la pandemia, sino también por la política actual del Gobierno con respecto a la pandemia de COVID-19, el nacionalismo descaminado en la Amazonia y el tipo de neoliberalismo-Chicago presente en las políticas económicas<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> A la luz de la pandemia actual, si continuamos destruyendo hábitats y ecosistemas, se van a hacer más probables los saltos de virus de animales a personas; en especial, la destrucción continuada de la Amazonia podría llevar a la próxima crisis sanitaria. En el momento de redactar este artículo, incluso zonas fuera de la Amazonia, como el Pantanal, están siendo arrasadas por el fuego; de hecho, más de una cuarta parte de su humedal tropical ya ha sido destruido. Como habría dicho Einstein: "Dos cosas son infinitas: el universo y la estupidez humana" (para luego agregar que no estaba seguro sobre el universo).

Las tan celebradas pequeñas mejoras en la desigualdad de Chile exigen el mismo escepticismo (véanse los gráficos 1 y 9). Para aquellos en América Latina que quieren mejorar la desigualdad ha sido mucho más fácil hablar que actuar.

## 2. Por qué las instituciones disfuncionales son tan efectivas para recrearse luego de impactos desestabilizadores

Como se sugirió anteriormente, todo esto nos lleva de vuelta al complejo tema de la persistencia en las instituciones disfuncionales, y en particular a cómo son tan eficaces a la hora de reconstruirse a sí mismas, como lo hizo la élite terrateniente en el sur de los Estados Unidos después de perder la Guerra Civil. La oligarquía chilena también consiguió hacerlo, a pesar de perder claramente el plebiscito de 1988 y cuatro elecciones presidenciales y parlamentarias después. Como los tiempos han cambiado, a la oligarquía le ha resultado más eficaz coaptar el objeto de su odio que lincharlo. Sin embargo, los tiempos no han cambiado tanto: la oligarquía logró imponer a la mayoría una camisa de fuerza con forma de constitución, con muchas instituciones que escapan al control democrático. A su vez, gracias a las supramayorías necesarias en el Parlamento para cualquier cosa significativa y los senadores “designados” (incluido el propio Pinochet), esas instituciones por encima del control democrático volvieron prácticamente imposible modificar la Constitución. Fue necesario un estallido social de la magnitud del de octubre de 2019 para desestabilizar el “equilibrio tipo Sur de Estados Unidos” en Chile lo suficiente como para obligar a los líderes empresariales a convencer a los poderes existentes de que iniciaran un cambio constitucional. Cuando se celebró el referéndum sobre esta posibilidad, exactamente un año después del estallido social (y 30 años después del retorno a la democracia), obtuvo una respuesta favorable del 80% de los votantes.

En cuanto al papel que desempeña la “nueva” izquierda en todo esto (véase el anexo A1), según Gramsci (2000), cualquier ideología que pretenda seguir siendo hegemónica debe ser capaz de absorber elementos de las ideologías opuestas, pero tiene que hacerlo de forma imaginativa, articulándolas en la esencia de su propia ideología. Es decir, para que un consenso siga siendo hegemónico, los grupos dominantes deben hacer concesiones ideológicas ante los grupos subordinados, pero sin poner en peligro su dominio. Esto fue lo que hicieron tan bien el empresariado y los partidos políticos de derecha en Chile después de su derrota en el plebiscito de 1988, y lo que les ayudó controlar la transición hacia la democracia, donde las autoridades elegidas de centro-izquierda pudieron dirigir el gobierno, pero la élite empresarial retuvo el poder político *de facto*, mientras que los militares (con Pinochet como Jefe de las Fuerzas Armadas durante ocho años más) retuvo el de la fuerza.

Mientras tanto, los partidos de centro-izquierda, inspirados por la “tercera vía” de la nueva socialdemocracia de Europa Occidental, hicieron ese esfuerzo de imaginación ideológico e integrador de Gramsci de una manera tímida, a menudo oportunista, y con poca creatividad. Como resultado, permitieron que la nueva ideología económica neoliberal simplemente sustituyera su ideología socialdemócrata.

Aquí las semejanzas con lo que sucedió en Sudáfrica después del inicio de la democracia en 1994 también son más que superficiales: quizás la élite política de los afrikáneres perdió la más grande de las batallas, pero la élite blanca (en parte gracias a haber captado una masa crítica de la élite del Congreso Nacional Africano (ANC)) se sigue apropiando más del ingreso nacional que cualquier otra élite en el mundo (Palma, 2011, apéndice 3).

Desde esta perspectiva, como señalan Acemoglu y Robinson (2006), nunca se debe perder de vista la distinción entre los dos componentes del poder político, el poder *de jure* y el poder *de facto*. La desgracia política de América Latina es que el poder político *de facto* de la oligarquía es tal

que estas instituciones disfuncionales han podido sobrevivir hasta ahora todo tipo de crisis políticas y económicas y salir bastante ilesas. La captura de la “nueva” izquierda latinoamericana ha resultado ser solo un capítulo en esa historia (véase el anexo A1).

### 3. La desigualdad como un juego de anticoordinación, como en el juego “del gallina” (o “halcón-paloma”)

En la teoría de los juegos, este tipo de juego es un modelo de conflicto vinculado con una amplia gama de conflictos sociales. La cuestión es qué jugador cede primero, como en la película de 1955 *Rebelde sin causa*: los conductores corren una carrera hacia un precipicio en coches robados y quien salte primero del auto será considerado “el gallina”. Bertrand Russell (1959) también lo utilizó, como es bien sabido, como una metáfora del juego de la política nuclear dispuesta a llegar al “borde del abismo” —donde el resultado final podría ser uno que nadie quería—.

Se trata de un juego de “anticoordinación” porque el recurso compartido es un bien “rival” (aunque no excluyente). A saber, compartir tiene un costo, es decir, está sujeto a una externalidad negativa. Este, por supuesto, no tiene por qué ser el caso en los juegos distributivos si los jugadores se encuentran en un escenario de salarios de eficiencia al estilo de Marshall, debido a la probable retroalimentación positiva entre el crecimiento de los salarios y el crecimiento de la productividad. Sin embargo, intente explicárselo a una oligarquía miope convencida de que sus ingresos dependen de no entender.

La inestabilidad que caracteriza el juego del gallina da lugar a una situación en la que solo hay dos equilibrios de Nash posibles (y opuestos), correspondientes a la estrategia preferida de cada jugador<sup>13</sup>. Cualquier cosa intermedia es un resultado mixto inestable, siempre abierto a ser desafiado. Uno que resulta de la articulación temporal y precaria de prácticas contingentes, es decir, como en otros conflictos antagónicos, este sería producto de prácticas que buscan estabilidad en un contexto de contingencia. Así que una táctica efectiva (y particularmente relevante aquí) sería que una de las partes indicara sus intenciones de manera suficientemente convincente. En otras palabras, el juego podría convertirse fácilmente en un juego de extremos, como forma de evitar que el oponente pase a tener un comportamiento agresivo. Esta es una de las razones por las que en un conflicto distributivo antagónico un jugador “irracional” puede fácilmente llevar la ventaja. Y como las amenazas creíbles —por irracionales que sean— pueden ser muy eficaces, en temas de desigualdad el conjunto de las instituciones y las reglas donde se desarrolla el conflicto distributivo se vuelve crucial, ya que puede ayudar a la credibilidad de una u otra parte.

De hecho, una forma de entender las transformaciones neoliberales es en términos de la construcción de un escenario institucional específico en el cual los trabajadores y el Estado deben tomar muy en serio las amenazas de la élite (por irracional que sea). A estas alturas puede quedar poca duda que estas reformas tuvieron poco que ver (tanto en las economías maduras como en las emergentes) con una mayor eficiencia económica, y mucho que ver con ayudar al capital a recuperar el poder y la legitimidad perdidas con la crisis de los treinta, la determinación del presidente Franklin D. Roosevelt y su Nuevo Pacto (New Deal), el horror de la guerra, la creciente organización de la clase trabajadora y el genio de Keynes. Después de la guerra, incluso en los Estados Unidos los ingresos del 40% más pobre de la población crecieron más rápido que los del 1% más rico por tres décadas consecutivas (Palma, 2019a).

<sup>13</sup> En este juego, el espacio estratégico para ambos jugadores sería exigir la redistribución y no exigir la redistribución para el jugador de la mayoría, y ceder a la redistribución y no ceder a la redistribución para la élite capitalista. Se trata de una historia de equilibrios múltiples. A su vez, los equilibrios de Nash serían “exigir la redistribución”, “ceder a la redistribución” y “no exigir la redistribución”, “no ceder a la redistribución” para el jugador de la mayoría y el jugador de la élite, respectivamente. En el primero, el jugador de la mayoría tiene la ventaja, mientras que en el segundo la tiene la élite.

Uno de los objetivos de las reformas de los años ochenta era revertir esta situación. Desde la perspectiva de Walter Benjamin (1968), toda sociedad de clases se encuentra en un estado de emergencia permanente porque el grupo dominante siempre está bajo amenaza. El objetivo del neoliberalismo, pues, fue crear un consenso y una praxis –y un “sentido común”– que contribuiría a crear una sociedad de clases en la que la élite no estaría expuesta a esta amenaza por su capacidad de debilitar al resto de la sociedad imponiéndole una vida permanentemente insegura<sup>14</sup>. En este escenario, un agente móvil y maleable podría lograr un dominio inigualable. ¡En la selva, el gran capital (especialmente el financiero) es rey! Y en este contexto, cualquier estrategia alternativa de desarrollo y autonomía nacional conlleva el riesgo de convertirse en un pacto suicida colectivo.

Esto nos recuerda la propuesta de Foucault (2009) de que el neoliberalismo no es realmente un conjunto de políticas económicas sino una nueva y muy eficaz tecnología de poder (Frangie, 2008; Palma, 2016b). Así, los trabajadores vuelven a tener trabajos precarios a la antigua usanza; las redes de seguridad social se están haciendo deliberadamente cada vez más porosas; y el fácil acceso a la deuda persecutoria está llevando a lo que Krugman (2005) denomina “el regreso a una sociedad del peonazgo atado a deudas”. A su vez, los “Estados subsidiarios” limitan sobremanera el rango de maniobra para la política económica o para sus agencias que no sean las destinados a complacer el gran capital.

Las incertidumbres de un nuevo paradigma tecnológico tampoco ayudan, ya que si bien abren oportunidades al capital financiero y a algunas habilidades e innovaciones específicas, introducen al mismo tiempo aún más incertidumbres para la mayoría de los trabajadores y el Estado (Pérez, 2002).

Lo esencial para el neoliberalismo es cómo reconstruir un escenario en el que no quepan dudas que el capital va a patear el tablero en cuanto haya algo que no le guste. En tales circunstancias, la aceptación ideológica de la estrategia (de juego) “preferida” de la élite podría considerarse sabia, en lugar de gallina, lo que haría que una posición tan desfavorable fuera más llevadera. El dolor compartido hasta puede resultar reconfortante. Al fin y al cabo, como también nos recuerda Benjamin (1968), antes de cualquier filosofía está la lucha por la subsistencia.

En los países en desarrollo el desafío para el capital de desarrollar formas más efectivas de legitimidad, y tecnologías más sofisticadas de apropiación del valor creador por otros, es incluso mayor. Con las nuevas complejidades del escenario posterior a la Guerra Fría, la existencia de un dictador o dos, como el del régimen militar de Chile, ya no es suficiente.

Si bien el discurso neoliberal llegó al escenario mundial en medio de la sed de nuevas ideas en la década de los setenta, prometiendo el orden, la eficiencia del mercado, la iniciativa individual, el no paternalismo, una macroeconomía sólida y un nuevo concepto de Estado, lo que realmente ofrecía a los trabajadores y al Estado era una vida al borde del abismo y un orden inestable y de alto riesgo en el que solo el capital, con su movilidad y maleabilidad, puede realmente prosperar, y donde el Estado queda básicamente reducido a apagar incendios, en una situación llena de emergencias.

En cierto modo las ideas de Keynes se referían precisamente a luchar contra estos tipos de “juegos de anticoordinación”, ineficientes y anticuados, en busca de escenarios cooperativos, más eficientes y estables. El paradigma tecnológico de la producción en masa para el consumo en masa también facilitó este tipo de escenario, especialmente por estar en su etapa de madurez (Mazzucato, 2013 y 2018; Pérez, 2002). Por su parte, si el capital o los trabajadores forzasen las cosas hacia situaciones abiertamente conflictivas, lo imperativo para Keynes era evitar que un jugador propenso a comportamientos irracionales —como el capital financiero— logre intimidar a los demás en un juego del tipo gallina.

<sup>14</sup> Véase Arantes (2007).

### III. La capacidad de persistir de la élite capitalista chilena

Como ya se sugirió, una posible explicación de la obstinadamente estable alta desigualdad de Chile es que se ha beneficiado de la paradoja de Parrondo en el sentido de que la oligarquía chilena parece haber seguido con éxito una estrategia distributiva compleja afín a esa lógica. En la teoría de los juegos, el secreto de esta paradoja es cambiar de estrategia cuando el juego se transformase en contraproducente (cuando ha pasado su “fecha de caducidad”).

Hay muchos ejemplos de este escenario un tanto contraintuitivo; en los mercados financieros, por ejemplo, hay estrategias en las que se puede garantizar que un jugador perderá todo el dinero de jugarse permanentemente, pero que podría generar una racha ganadora si se juegan alternativamente<sup>15</sup>.

En el caso de Chile, este escenario se ha hecho bastante evidente, aunque en la estrategia ganadora de la oligarquía se han puesto en práctica más de dos juegos, de modo que su solución matemática implicaría un escenario convexo más complejo que la habitual combinación lineal de dos juegos<sup>16</sup>.

El dilema básico para cualquier oligarquía decidida a mantener tales grados de desigualdad es cómo crear una estrategia ganadora que sea sostenible en una democracia, dado que es una minoría muy pequeña y que el resultado distributivo que procura es tan enormemente desigual.

Lo que se necesita para crear una estrategia ganadora de este tipo a largo plazo es tanto la flexibilidad de cambiar de una estrategia a otra en cuanto pasa a ser contraproducente, como la capacidad para mantener su ideología como hegemónica y solucionar cualquier problema interno de la “acción colectiva” que pueda surgir en el camino para asegurar la cohesión interna, de modo que los miembros actúen conjuntamente, incluso cuando algunas personas pueden tener incentivos para comportarse de manera oportunista (*free riders*). Este fenómeno a veces se asocia con el concepto de “cierre de élite” (*elite clousure*). Por su parte, para Adam Smith (1776, Libro 1, Capítulo 5) la mayor capacidad de acción colectiva que tiene la élite la ayuda enormemente a tomar la delantera en el conflicto distributivo.

Estos son componentes cruciales de la capacidad de persistir de la oligarquía. Desde esta perspectiva, North y otros (2007) tenían razón cuando desarrollaron la hipótesis del “orden de acceso limitado”: cómo las élites capaces de mantener la cohesión pueden dividirse el control de las rentas y bloquear el acceso de otros.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Blakeslee (2000).

<sup>16</sup> Véase un ejemplo de un juego de tres períodos en Key, Klosek y Abbott (2006).

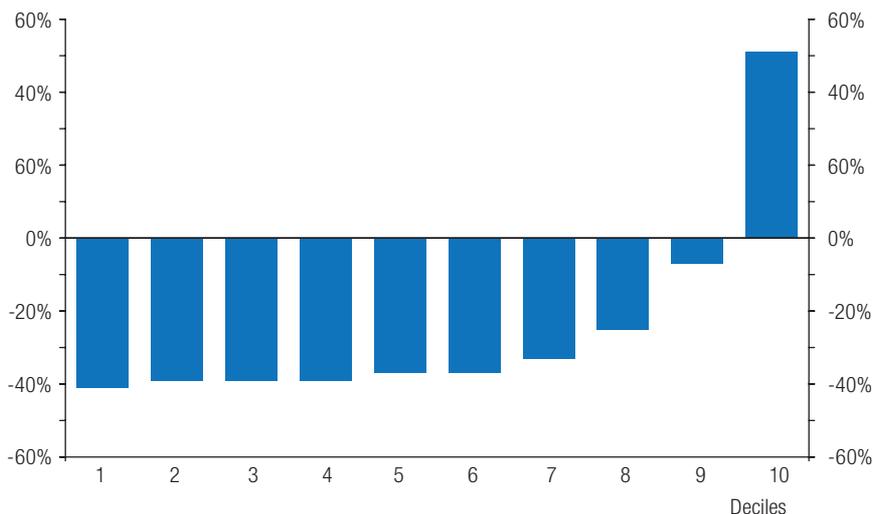
## IV. Estrategia 1. Cómo convertir el resultado probabilístico de un juego distributivo en un escenario determinista en que “el ganador se lleva todo” utilizando el terror

Cuando Chile eligió un gobierno de izquierda en 1970 —y ese gobierno (algo bien poco común en esta vida) estaba dispuesto a implementar el programa por el que había sido elegido democráticamente, incluido sus aspectos redistributivos (véanse los gráficos 1, 5 y 6)—, la oligarquía chilena, en pánico porque dichas políticas iban a inclinar la balanza en el juego distributivo del gallina a favor de los trabajadores, optaron por la opción nuclear de un golpe de Estado (en un país con una larga tradición democrática).

En otras palabras, la oligarquía optó por transformar el escenario distributivo, de uno en el cual los pobres ganaban terreno, a otro en el que podía implementar su propia estrategia distributiva “preferida” —una, como en el póker, en la que el ganador se lleva todo (*winner-takes-all*). En este nuevo equilibrio de Nash, con su conjunto particularmente asimétrico de estrategias distributivas, y los pagos correspondientes, un jugador puede convencer a la mayoría de la futilidad de desafiar la situación mientras él tuviera a su disposición toda la maquinaria del terror de Estado.

El resultado de esta nueva estrategia “apetito insaciable” —la “estrategia 1” de la oligarquía en esta narrativa— se muestra claramente en el gráfico 4.

**Gráfico 4**  
Chile: cambios en el porcentaje del ingreso por decil de ingresos, 1973-1987  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaborado por P. Jervis y el autor, sobre la base de Centro de Microdatos (CMD), “Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago 2019”, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2020 [en línea] <http://documentos.microdatos.cl/Encuestas/Ocupacion/OcupacionDesocupacion?C=T1>.

**Nota:** Los datos se refieren al ingreso per cápita de los hogares en el Gran Santiago (donde vive alrededor del 40% de la población). Excluye de los ingresos familiares a los allegados y trabajadoras domésticas que viven en la casa, los que declaran ingreso “cero”, “no sabe” o “no responden”.

De hecho, en esta encuesta la participación del décimo decil aumentó del 34% del ingreso nacional a no menos del 52% entre 1973 y 1987 (año en que se llama a plebiscito); incluso le quita participación al noveno decil. Esta situación es parecida a la de un Robin Hood posmoderno, quien no solo roba a los pobres para darle a los ricos, sino que también roba a los ricos para darle a los más ricos...

## V. Estrategia 2. El retorno a la democracia genera un nuevo desafío para la élite: cómo reconstruir su legitimidad a través de una tecnología del poder más refinada

Al margen del grado de terror que pudiese ejercer el aparato represor del Estado en dictadura, la oligarquía no podía jugar su estrategia 1 indefinidamente. Inevitablemente, hacia finales de la década de los ochenta, el juego distributivo comenzó a alejarse de su escenario determinista, retornando lentamente a su normalidad probabilística (una con un resultado distributivo más mixto e inestable) debido al creciente malestar popular. Así pues, la estrategia 1 de la oligarquía empezó a volverse contraproducente (es decir, una estrategia perdedora) porque la mayoría (especialmente las nuevas generaciones) comenzó a perder el miedo a desafiar la estrategia preferida de la oligarquía. El emperador no tenía ropa (solo aparato represivo).

Como salida a este dilema, el Gobierno de Pinochet intentó legitimar su régimen convocando un plebiscito en 1988, que le hubiera permitido seguir siendo el Jefe de Estado por otros ocho años. El Gobierno, a pesar de haber intentado cambiar a última hora algunos de los peores aspectos de su política distributiva (véase el pasaje del punto 3 al punto 4 en el gráfico 7), perdió la votación (y por mucho)<sup>17</sup>.

De hecho, al intentar mejorar sus credenciales democráticas, Pinochet se pegó un tiro en el pie: justo antes del plebiscito, firmó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Irónicamente, la ratificación de esta convención fue lo que permitió al Juez Garzón de España solicitar al Gobierno del Reino Unido la extradición de Pinochet en 1998. Fue la primera vez que un ex Jefe de Gobierno era arrestado bajo el principio de la jurisdicción universal. Además, y nuevamente por primera vez, esto consagró en el derecho internacional el principio de que la inmunidad de los Jefes de Estado (en ejercicio o anteriores) no se aplica a los crímenes de lesa humanidad.

Cuando Pinochet perdió el plebiscito, y luego sus partidarios también perdieron las elecciones presidenciales y parlamentarias que siguieron por un amplio margen, la élite no tuvo más remedio que cambiar su estrategia distributiva a otra más sofisticada. Y lo hizo con bastante eficacia.

La característica clave de la estrategia 2 es que se parecía a la antigua práctica católica romana de comprar indulgencias, mediante la cual los pecadores (en este caso la oligarquía sacrílega) podían comprar certificados que reconocían que su penitencia los había limpiado del pecado.

Lo fundamental para la oligarquía era recuperar su legitimidad democrática; para ello, qué mejor que apoyar algunas políticas distributivas del nuevo gobierno de centro-izquierda, incluso una reforma fiscal, aunque (con la ayuda de los senadores vitalicios nombrados por Pinochet) consiguieron imponer la condición de que fuera una medida temporal. También apoyaron un aumento del salario mínimo y otras políticas para la reducción de la pobreza, una pequeña reforma de la legislación laboral y otras medidas.

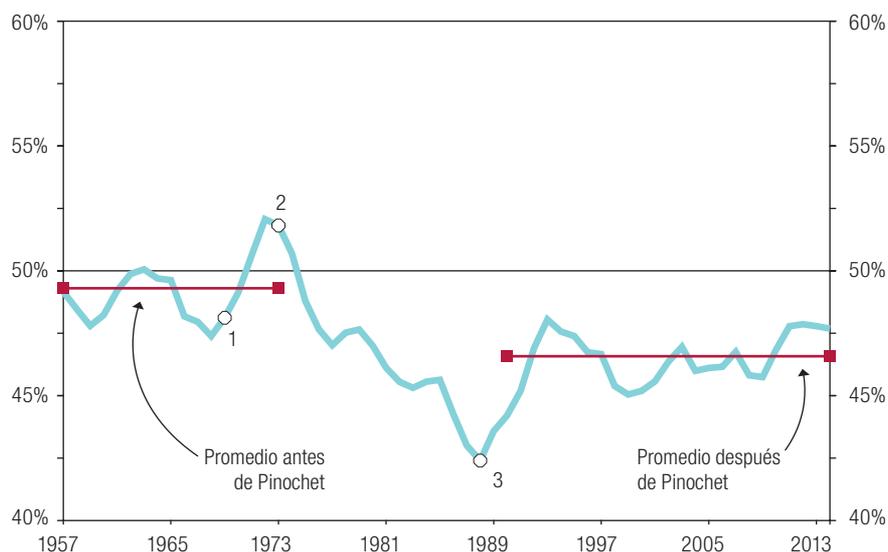
Un componente decisivo de la estrategia 2 fue la necesidad de la oligarquía de reconstruir su alianza distributiva tradicional con los estratos medio y medio-alto, puesto que, como indican los gráficos 4 y 5, también habían salido perdiendo con la estrategia en la que el ganador se lleva todo. Por lo tanto, la oligarquía también apoyó (y presionó) al gobierno de centro-izquierda para que aplicara distintas medidas a fin de beneficiar a este sector. Consecuentemente, la participación de los deciles 5 a 9 en el ingreso recuperó un poco del terreno perdido durante la dictadura, pero luego se

<sup>17</sup> En la otra encuesta de hogares (la CASEN), este movimiento del punto 3 al 4 es menos pronunciado.

estabilizó en un nivel por debajo del 50% del ingreso nacional, un nivel muy por debajo del que había logrado durante la presidencia de Salvador Allende, lo que indica la dificultad de recuperar terreno perdido en un juego distributivo (véase el efecto de trinquete en el gráfico 5).

**Gráfico 5**

Chile: porcentaje del ingreso de los estratos medio y medio-alto, deciles 5 a 9, 1957-2014



**Fuente:** Elaborado por P. Jervis y el autor, sobre la base de Centro de Microdatos (CMD), “Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago”, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2020 [en línea] <http://documentos.microdatos.cl/Encuestas/Ocupacion/OcupacionDesocupacion?C=T1>.

**Nota:** Los promedios son medias armónicas (1957-1973 y 1990-2014). Promedios móviles trienales.

1. Elección de Salvador Allende.
2. Pinochet toma el poder en un golpe de Estado.
3. Elección en 1989 del primero de cuatro gobiernos consecutivos de centro-izquierda después de que Pinochet perdiera el plebiscito de 1988, seguidos por un gobierno de derecha en 2010. En la encuesta CASEN, los ciclos después del 3 son menos pronunciados.

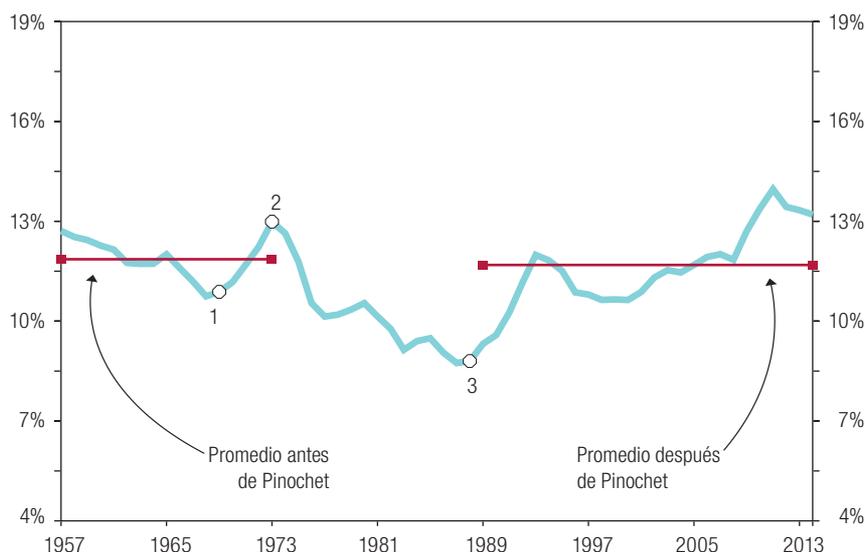
El mensaje clave de este gráfico es que Chile es uno de los poquísimos países del mundo donde los deciles 5 a 9 son incapaces de defender su mitad del ingreso nacional (Palma, 2019a). Además, esta imagen no encaja con un escenario acorde a la “elección pública” (*public choice theory*), donde los agentes toman decisiones en función de sus resultados. Donde estas son “racionales”, lo que favorece la lógica, la objetividad y el análisis por sobre la subjetividad y la intuición. En Chile, en cambio, el gráfico 5 indica que los estratos medios (deciles 5 a 9) toman decisiones al margen de sus resultados (como su oposición mayoritaria a Allende, y su apoyo masivo a Pinochet). Quizás la identidad, la subjetividad y la intuición (llamémosle ideología para abreviar) juegan un papel más importante en la toma de decisiones que el economicismo primitivo de Buchanan (¡tenía que haber estudiado en Chicago!).

A su vez, el gráfico 6 muestra los cambios en la participación en el ingreso del 40% más pobre.

Como sucedió con los estratos medio y medio-alto, la participación del 40% más pobre se recuperó después del regreso a la democracia. Sin embargo, y a diferencia del trinquete descendente de los deciles 5 a 9 que se muestra en el gráfico 5, durante el período de la estrategia 2 de la oligarquía esta participación volvió a niveles anteriores a 1973 (gracias a las políticas redistributivas de los gobiernos de centro-izquierda dirigidas a la parte inferior de la escala de ingresos). De hecho, cuando la centro-izquierda perdió la reelección en su cuarto intento en 2010 esta participación tenía una tendencia ascendente.

Gráfico 6

Chile: porcentaje del ingreso nacional del 40% más pobre, deciles 1 a 4, 1957-2014



**Fuente:** Elaborado por P. Jervis y el autor, sobre la base de Centro de Microdatos (CMD), “Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago 2019”, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2020 [en línea] <http://documentos.microdatos.cl/Encuestas/Ocupacion/OcupacionDesocupacion?C=T1>.

**Nota:** Los promedios son medias armónicas (1957-1973 y 1990-2014). Promedios móviles trienales.

1. Elección de Salvador Allende.
2. Pinochet toma el poder en un golpe de Estado.
3. Elección en 1989 del primero de cuatro gobiernos consecutivos de centro-izquierda después de que Pinochet perdiera el plebiscito de 1988, seguidos de un gobierno de derecha en 2010.

En definitiva, la estrategia 2 fue un gran éxito para la élite. Si bien perdió parte de su participación en el ingreso, estos elementos de la estrategia 2 fueron como un sacrificio en una partida de ajedrez, donde perder deliberadamente una pieza puede ayudar a ganar la partida.

Sin embargo, como la oligarquía claramente no tenía ninguna intención de mantener la apariencia de nuevos progresistas indefinidamente, en cuanto consiguió recuperar un mínimo de legitimidad democrática, ya pudo pasar con credibilidad a una nueva estrategia distributiva más agresiva: la estrategia 3.

Por lo tanto, a pesar de que se trataba de una minoría política (pero con la gran ayuda de poder aprovechar el escenario legal hecho a medida por la Constitución de Pinochet y sus “leyes de amarre”), comenzó a adoptar una estrategia más agresiva con acciones como rechazar una nueva reforma laboral (con la ayuda de sus senadores designados), y revertir la reforma fiscal del primer gobierno democrático<sup>18</sup>.

Resulta sorprendente cómo la oligarquía, con el apoyo de sus aliados militares, consiguiera relegitimizar su ideología como hegemónica, pero ahora en democracia. La pregunta clave es: ¿cómo fue posible?, ¿cómo pudieron crear un consenso hegemónico en torno a su discurso de la supremacía del mercado desregulado y la economía de chorreo?, ¿y por qué la “nueva” izquierda no solo fue neutralizada ideológicamente, sino que, además, fue seducida a defender esta transformación? (Quizás, “si no puedes vencerlos, únete a ellos”).

<sup>18</sup> Esto en un país donde, incluso con dicha reforma, la recaudación fiscal oscilaba alrededor del 20% del PIB (OCDE, 2020b), y donde cuanto más alto era el decil de renta, menor era la proporción de ingresos que se pagaba en impuestos (véanse Engel, Galetovic y Raddatz, 1999, y López y Miller, 2008). Además, como en el resto de América Latina, la evasión del pago del impuesto sobre la renta era sideral; la CEPAL (2016) calculó que la evasión fiscal representaba casi el 7% del PIB regional.

## VI. Estrategia 3. ¿Cómo pudo surgir en democracia algo que se asemeja a un equilibrio de Nash en torno a la estrategia distributiva preferida de la élite, con su extrema desigualdad y sus pagos unilaterales?

El primer objetivo clave de la estrategia 3 era estabilizar el resultado distributivo de la estrategia 2; su lema era ¡no más concesiones! El segundo era consolidar la ideología de la oligarquía como la indiscutidamente hegemónica. Cuando se lograron ambos objetivos, lo que coincidió con las primeras etapas de la segunda presidencia de la centro-izquierda, la oligarquía pudo finalmente sacarse la máscara y volver a distorsionar la desigualdad a su favor (ahora en democracia). El gráfico 7 resume el resultado de estas tres estrategias distributivas de la oligarquía; la 1, o el crecimiento de la desigualdad amparada por el terror; la 2, o el proceso de relegitimación del capital; y la 3, sustentar la mayor desigualdad amparados en una tecnología más refinada de poder, basada en formas más sofisticadas de dominación<sup>19</sup>.

El notable éxito de la oligarquía durante los primeros años de la “estrategia 3” tiende a confirmar mi hipótesis de que el neoliberalismo bien puede haberse convertido en una de las tecnologías del poder más eficaces de la historia. En América Latina, la ideología neoliberal –con su relegitimación del capital, que tanto éxito tuvo– pasó a hacer referencia al arte de salirse con la suya: la legitimación de una desigualdad obscena e ineficiente en democracia. O, en la jerga de la teoría de los juegos, se convirtió en una tecnología del poder capaz de transformar un conjunto particularmente asimétrico de decisiones estratégicas distributivas, y los correspondientes pagos unilaterales, en algo que se asemeja a un equilibrio de Nash en democracia –aunque una de poca intensidad–. Y lograba hacer esto convenciendo a la mayoría de que era inútil intentar desafiar esta situación mientras los jugadores de altos ingresos (dueños de la cancha, del reglamento y de la pelota) no cambiaran su estrategia.

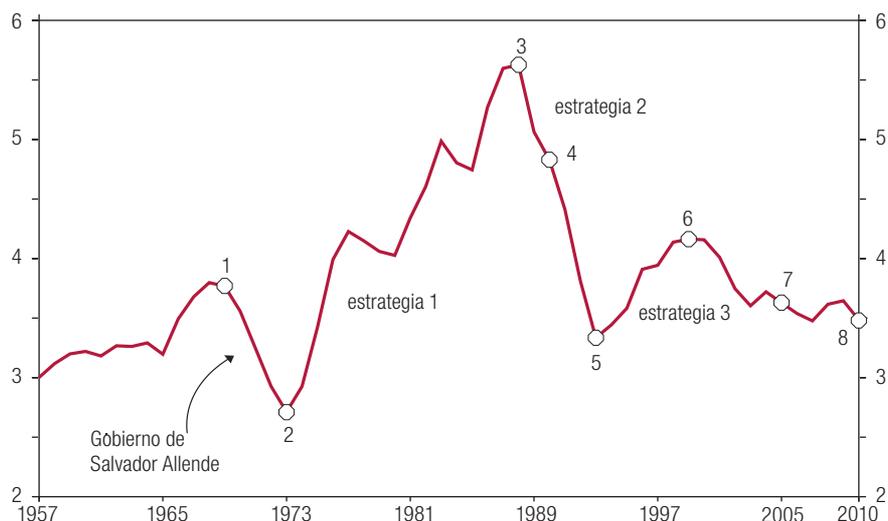
Era inútil desafiarlo no solo porque las probabilidades de conseguir tener éxito eran mínimas (dada la naturaleza distorsionada del contexto en el cual se desarrollaba el juego), sino también porque la mayoría tenía que entender que su magro pago era su suerte en la vida. En todo caso, teniendo en cuenta el panorama nacional e internacional del momento, ese tipo de neoliberalismo era la única opción viable. Además, como nos recuerda Adorno (1951), la dominación es mucho más efectiva si la oligarquía “puede delegar la violencia en la que se basa en los dominados” (de centro-izquierda).

Como resultado, el juego distributivo incluso dejó de ser un juego del “gallina” y se convirtió en uno en el que este equilibrio de Nash en torno a la estrategia 3, algo tan improbable en democracia, fue posible principalmente por convicción ideológica. El hecho más destacable fue que el neoliberalismo como tecnología del poder pudo hacer esto sin la necesidad de emplear los antiguos métodos burdos para la resolución de los conflictos sociales. En otras palabras, la oligarquía finalmente consiguió lograr en democracia lo que antes solo era posible en dictadura.

<sup>19</sup> Véase también el gráfico 9.

Gráfico 7

Chile: impactos distributivos de las estrategias 1, 2 y 3 (índice de Palma), 1957-2010



**Fuente:** Elaborado por P. Jervis y el autor, sobre la base de Centro de Microdatos (CMD), "Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago 2019", Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2020 [en línea] <http://documentos.microdatos.cl/Encuestas/Ocupacion/OcupacionDesocupacion?C=T1>.

**Nota:**

1. Elección de Salvador Allende.
2. Estrategia 1 (a continuación del golpe de Estado).
3. Estrategia 2 (desde la convocatoria del plebiscito de 1988 hasta comienzos del segundo gobierno de centro-izquierda).
4. Primer gobierno democrático (coalición de centro-izquierda).
- 5, 6 y 7. Estrategia 3 (consolidación de la desigualdad durante los siguientes tres gobiernos de centro-izquierda).
8. Primer gobierno democrático de derecha en más de medio siglo. Promedios móviles trienales<sup>20</sup>.

Este fue un gran logro –mientras duró–. Cuando la mayoría vuelve a desafiar dicho equilibrio Nash en torno a la estrategia preferida de las élites, en varios países estas modificaron sus estrategias buscando alianzas con una variedad de causas paralelas –como con guerras culturales, racismo, misoginia, nativismo, xenofobia, nacionalismo, agendas religiosas moralistas y cualquier posible causa populista; y en ocasiones el crimen organizado también ayudaba. El apoyo de las élites corporativas y financieras a proyectos como el de Trump y Bolsonaro es paradigmático.

En Chile, sin embargo, esas causas auxiliares generaban poca tracción; además, una élite algo más sofisticada políticamente todavía podía salirse con la suya usando formas más tradicionales de dominación, como el poder de seguir debilitando al resto de la sociedad imponiendo una vida cada vez más insegura a los trabajadores y al Estado. Estas acciones representaban el látigo, mientras que la zanahoria era la promesa de que la retribución para la mayoría en algún momento mejoraría gracias a los efectos de goteo. Y tenían que ser razonables porque no había ninguna alternativa factible que fuese mejor para ellos.

Finalmente, la élite en forma inteligente no se opuso a la nueva agenda valórica de los gobiernos de centro-izquierda, que incluía el derecho al aborto y a la igualdad legal de las personas homosexuales, a pesar de ser totalmente antagónicos con sus valores morales. De hecho, la derecha se opuso en forma mucho más tenaz a una reforma tributaria menor impulsada por el cuarto gobierno de la centro-izquierda que al proyecto que legalizaba en ese momento el aborto en tres causales. Lo último fue solo un saludo a la bandera...

<sup>20</sup> Para ver un video que explica la naturaleza del coeficiente de Palma como un nuevo índice de la desigualdad, publicado originalmente en el *Washington Post*, véase Uncounted, "The Palma" [en línea] <http://uncounted.org/palma/>. Véase también [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=wY9XFQA-McA&feature=youtu.be>. Siguiendo la lógica del coeficiente de Palma, el Banco Mundial (2016) acuñó una estadística conexas, la "prima Palma" (*Palma premium*), un índice que se asemeja a la primera derivada del coeficiente de Palma (ya que indica la dirección del cambio en la desigualdad).

De esa manera, Chile pudo deshacerse de la imagen de república bananera donde la oligarquía necesitaba personajes siniestros, tanto en política como en el manejo de la economía, para lograr sus objetivos. En su nuevo y más sofisticado modelo de dominación, los regímenes militares —la tradicional salvaguarda (*hedge*) contra la amenaza de la mayoría— podían volverse obsoletos. El neoliberalismo en su máxima sofisticación.

El rápido crecimiento económico durante este período (el de la estrategia 2 y comienzos de la 3, véase el gráfico 8) respalda la hipótesis (antifundamentalista) de Díaz Alejandro (1983), quizás la mayor contribución que jamás haya hecho un latinoamericano a la teoría económica: con respecto al éxito de las políticas económicas, importa tanto su naturaleza como el grado de apoyo que consigán.

Mientras tanto, la mayoría de mis colegas se pasan la vida discutiendo las bondades absolutas de sus propuestas, ignorando esta simple verdad. Pero cuando solo la ideología es el *leitmotiv* de tantas ideas...

Desde esta perspectiva, el verdadero desafío para la élite capitalista era que para mantener la estrategia 3 —y ese grado de apoyo— tenía que seguir generando un alto nivel de crecimiento económico y “goteo”. Es decir, para seguir “fabricando consentimiento” (Herman y Chomsky, 1988), esta élite tenía que demostrar que su modelo podía generar progreso y bienestar en forma sustentable.

Sin embargo, la realidad inevitablemente pasó la factura a la estrategia 3, ya que en una economía capitalista desregulada y con tan pocas compulsiones (en especial de mercado), el crecimiento estaba destinado a desacelerarse por el predominio de las rentas “fáciles”, y con él (a la luz de la persistente desigualdad) también los efectos de goteo<sup>21</sup>. De esta forma, el crecimiento del PIB, y en especial el de la productividad, se desaceleraron rápidamente a pesar de condiciones externas muy favorables a partir de 2002 en adelante (en especial en el precio de las exportaciones y el fácil acceso a endeudamiento barato). De hecho, el crecimiento de la productividad se desaceleró del 3,9% anual durante los años dorados de este modelo (entre 1986 y 1998) a solo el 0,4% en la década anterior al estallido social (véase el gráfico 8).

No hay duda de que en términos del efecto de goteo y el bienestar de la mayoría, la estrategia 3 falló estrepitosamente: en un país que había alcanzado un PIB per cápita de 15.000 dólares (o 25.000 dólares expresados en paridad del poder adquisitivo; Banco Mundial, 2020), tal grado de desigualdad significaba que en las etapas finales de la estrategia 3, el salario neto mediano chileno no era suficiente para mantener por encima del umbral de la pobreza a una familia de cuatro personas. Y, como es de esperar en este tipo de situación, esa mediana esconde una enorme brecha de género: en promedio, las mujeres ganaban un 28% menos que los hombres, por lo que en este caso casi dos tercios de los hogares de este tipo estarían en esta situación<sup>22</sup>.

Teniendo esto en cuenta, un aspecto sorprendente de este equilibrio de Nash tan improbable que se logró con la estrategia 3 —y en democracia— es que, mientras existió, la mayoría perfectamente podría haber mejorado su pago si hubiera acordado (manteniendo un mínimo de acción colectiva) una estrategia diferente. Pero los partidos políticos de centro-izquierda, a pesar de contar todavía con el apoyo de la mitad de la población, no estuvieron a la altura de este reto.

De hecho, la idea de que no existían alternativas estaba muy arraigada en el consenso hegemónico alrededor de la estrategia 3 y sintetizaba el cimiento del discurso neoliberal al estilo angloibérico. Esta idea (la cual llegó a tener un carácter de tabú) tuvo un sorprendente efecto paralizador en la “nueva” izquierda y en la mayoría de la población.

En lenguaje freudiano, el tótem construido en torno al poder supremo de los mercados desregulados, que les daba un significado casi sobrenatural —como un símbolo erigido como emblema

<sup>21</sup> Sobre por qué el capitalismo necesita para su dinámica mercados que generen compulsiones véanse especialmente Wood (2002) y Khan (2005).

<sup>22</sup> Véase Durán y Kremmerman (2020).

de la tribu neoliberal, la cual se había convertido a una especie de religión animista–, junto con el tabú que impedía incluso imaginar alternativas (después de todo, ¡era el fin de la historia!), es una de las estrategias ideológicas más efectivas de todos los tiempos.

Seguramente Gramsci se sintió reivindicado. En una democracia, los conflictos distributivos básicamente se ganan o se pierden a nivel de la ideología (apoyada por el poder de la movilización social). ¿Fundamentos? ¡Qué fundamentos!

Además, como enfatizó Albert Einstein (y Poulantzas (1975), que siguiendo a Althusser, luego teorizó), incluso en las ciencias naturales “el poder de observar una cosa o no depende de la teoría que uses. Es la teoría lo que indica lo que se puede observar”<sup>23</sup>. En economía esta teoría también sugiere el rango de opciones para la especificación econométrica, y el círculo se puede cerrar fácilmente, ya que en los ejercicios econométricos tradicionales existe el problema del “demasiado grande para fallar” (*too big to fail*); es decir, en muestras muy grandes, los valores “*p*” disminuyen rápidamente a cero. Esto puede inducir a los investigadores a afirmen erróneamente que su econometría respalda hipótesis que no tienen relevancia práctica.

## VII. La fuerza y la debilidad de la estrategia 3

Una de las interrogantes más profundas de todo esto es por qué la estrategia 3 no pudo ser sustentable. Comenzando por sus aspectos ideológicos, la fuerza y la debilidad de algunas de las ideas del discurso neoliberal no es tema nuevo. Por ejemplo, ya eran evidentes en un argumento de Calicles (un personaje en el diálogo de Platón *Gorgias*): “Es natural y justo que los fuertes dominen a los débiles, y... es injusto que los débiles se resistan a tal opresión estableciendo leyes para limitar el poder de los fuertes”<sup>24</sup>.

En opinión de Calicles –como en la crítica neoliberal del estado del bienestar socialdemócrata de posguerra–, el problema (y lo que había que cambiar) era que “los más fuertes, más agresivos y dominantes por naturaleza habían sido debilitados y domesticados por las nuevas instituciones jurídicas del débil *demos*”<sup>25</sup>.

Calicles incluso intenta disuadir a Sócrates de filosofar:

“Ciertamente, Sócrates, la filosofía tiene su encanto si se toma moderadamente en la juventud; pero si se insiste en ella más de lo conveniente es la perdición de los hombres. Hazme caso: cesa de argumentar, cultiva el buen sentido de los negocios y cultívalo en lo que te dé reputación de hombre sensato. (...) Imita, no a los que discuten irrelevancias, sino a las personas de sustancia y honor, y que además tienen éxito material en la vida.”<sup>26</sup>

En resumen –y de la misma forma que a la élite capitalista le gustaba predicar a la “nueva” izquierda durante la transición a la democracia–, deja de filosofar, abandona el argumento, pon los pies en la tierra, haz un MBA. También ayuda el convencer al resto de la sociedad de que el bando de los “disidentes” solo estaba compuesto por dogmáticos pedantes.

El componente debilitante de este discurso para las fuerzas progresistas vulnerables a la pandemia neoliberal es que abandonar la filosofía y la argumentación realmente significaba dejar de pensar de

<sup>23</sup> Citado en Heisenberg (1971, pág. 63). Además, “[...] como ha enfatizado Einstein, [...] la deducción en el método [científico] no va de los hechos a la teoría, sino de la teoría a los [...] datos. En consecuencia, las teorías deben proponerse especulativamente y seguirse deductivamente con respecto a sus múltiples consecuencias para que puedan ser puestas [...] a prueba. En síntesis, cualquier teoría [...] hace más [...] suposiciones filosóficas de las que los hechos por sí solos dan o implican” (Northrop, 1958).

<sup>24</sup> Véase [en línea] <https://www.gutenberg.org/files/1672/1672-h/1672-h.htm>.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> *Ibíd.*

modo crítico<sup>27</sup>. El problema con el pensamiento crítico, por supuesto, es que es una actividad que distancia e incluso debilita. Nos distancia de las convenciones, de las suposiciones implantadas y de las creencias establecidas. Toma lo que sabemos de los contextos conocidos e incuestionables y lo convierte en algo extraño. Y lo hace no solo proporcionando nueva información, sino fomentando y provocando una nueva forma de ver.

El riesgo es que una vez que lo familiar se vuelve extraño, ya nunca vuelva a ser lo mismo. Por inquietante que sea, no hay vuelta atrás –nunca puede ser dispensado ni desconocido–. Y como muchos de la izquierda en América Latina saben demasiado bien, también implica enormes riesgos, tanto políticos como personales. Una manera de evitar esos riesgos (sobre todo, después de tantas decepciones y tanto terror) es a través de la evasión: el escepticismo. Aunque, como nos recuerda Immanuel Kant (1998), si bien un período de escepticismo puede ser un lugar de reposo para reflexionar sobre previas andanzas dogmáticas, permanecer en él es sencillamente abandonar la reflexión moral.

La cuestión aquí, por supuesto, es que a pesar de los delirios supremacistas de la oligarquía derivados de algún autoconvencimiento de supremacía moral, los más fuertes no lo son por naturaleza, sino *por entorno*. Este es un tema fundamental de la reflexión darwiniana del progreso, que afirma que un subconjunto de miembros de una población puede llegar a prosperar en comparación con otros miembros sencillamente porque poseen una característica, de la que carecen los demás, que hace que puedan estar mejor adaptados a un entorno local específico. La cuestión del valor intrínseco de los que más prosperan no es parte de esta narrativa (Lawson, 2003).

Esto nos lleva a un componente central de mi forma de entender el significado profundo del neoliberalismo: un intento consciente y deliberado de crear un entorno económico específico, el cual se construye artificialmente, donde las características que posee el capital, y que no poseen los demás, sean las favorecidas. Un entorno en el cual un agente móvil y maleable puede llegar a ejercer un dominio incontestable –y que, además, su éxito luego cree una fuerza seductora que fomente esta ideología.

Siguiendo al dilema que presenta Hirschman (1970) entre “salida, voz y lealtad” (*exit, voice, and loyalty*), se podría argumentar que una de las razones de este dominio de la élite capitalista es que, en ese escenario, son los únicos que tiene una opción de salida creíble: el acceso fácil a activos financieros móviles les proporciona una estrategia de salida factible. Por lo tanto, las amenazas que hace en el juego distributivo son aún más creíbles en esas circunstancias. Aquí podemos pensar en la metáfora de alguien que al jugar un partido de fútbol les dice a los otros jugadores que él jugará de centro-delantero o se irá a casa y se llevará el balón. Sin duda, no es el mejor escenario para formar un equipo eficaz.

Otra metáfora sería la de un rompecabezas donde algunas piezas grandes pueden decidir a gusto qué forma quieren tener, mientras que el resto tiene que cambiar su forma para encajar. O, según el gran dibujante argentino Quino, es como una partida de ajedrez en la que la oligarquía puede hacer jaque mate a sus oponentes cuando quiera, independientemente de cuál sea su posición en el tablero (lo que además haría que el juego fuera bastante aburrido y fácil de predecir su ganador)<sup>28</sup>.

Sin embargo, por lo menos tener una estrategia de salida fácil es justamente lo que ayuda a las oligarquías latinoamericanas a ser más democráticas –pueden correr el riesgo porque en el nuevo orden internacional ya no necesitan estar atadas geográficamente a las inversiones fijas, como la tierra en el pasado–<sup>29</sup>.

Aunque el núcleo de su acumulación será siempre su país de origen (como el lado puramente extractivo de los recursos naturales y algunas actividades como las finanzas nacionales) –difícil que encuentren otros lugares con estos niveles de rentabilidad–, ahora pueden hacer negocios

<sup>27</sup> Véase Palma (2016b).

<sup>28</sup> Véase [en línea] <http://ajedrezelaunla.blogspot.com/2012/04/quino-y-el-ajedrez.html>.

<sup>29</sup> Véanse Boix (2003) y Palma (2019a).

cómodamente con una cartera diversificada desde el punto de vista geográfico. Así, mientras más plata tengan en paraísos fiscales, mejores mansiones en Palm Beach (ojalá lo más cerca posible de Mar-a-Lago), y más inversiones en países vecinos, más creíbles son sus amenazas en el juego distributivo nacional.

En Chile, por ejemplo, y según las estadísticas de la balanza de pagos, los activos de la posición internacional de inversión del sector privado financiero y no financiero (sin contar los fondos de pensiones privados) alcanzaron los 383.000 millones de dólares en 2018, aproximadamente un tercio más que el PIB de ese año (Banco Central de Chile, 2020). Y el componente de divisa extranjera en la deuda global de las corporaciones no financieras alcanzó un tercio del PIB (unos 100.000 millones de dólares); con la excepción de China, la más grande de todas las economías emergentes (como participación del PIB) (Avdjiev, McGuire y von Peter, 2020). Aunque contrariamente a lo que sucede en China, esto apenas se refleja en la inversión nacional, la absorción tecnológica, la diversificación productiva y el crecimiento de la productividad, pues en lugar de invertirlos en casa, la mayoría de estos fondos se utilizaron para financiar la fuga de capitales y trasladar capacidades productivas a países vecinos.

Así pues, los activos surgieron en el exterior mientras que las deudas se mantuvieron en el país; y como les enseña la historia, con garantías gubernamentales implícitas a las cuales se han acostumbrado.

Esta estrategia de “desarrollo” ya estará obsoleta, y hace mucho, pero hasta el estallido social en 2019 era sustentada por una configuración política un tanto extraña, caracterizada por la interacción de una élite capitalista insaciable (pero adversa al riesgo en materias productivas; o, como diría Keynes, sin “espíritu animal” (*animal spirits*)), una *intelligentsia* progresista capturada, ciudadanos pasivos y una imaginación social paralizada por las certezas absolutas de la ideología hegemónica dominante, los fantasmas del pasado, y los desastres de experimentos alternativos en la región (Palma, 2016a).

Otro componente útil para la dominación oligárquica en todo esto es el hecho de que, en la tradición iberoamericana, las sociedades suelen estar dirigidas por enormes maquinarias del Estado formadas por burócratas anónimos preparados para seguir pasivamente cualquier ideología que esté a la orden del día, sin importar cuán económicamente ineficiente dicha ideología sea. La administración pública en estos países es muy diferente de las weberianas, como la de la República de Corea, la provincia china de Taiwán o Singapur (entre otras).

De hecho, un ejemplo paradigmático en Chile de este síndrome iberoamericano del burócrata anónimo es la forma en que negociaron el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (comúnmente llamado TPP-11) los burócratas pertinentes<sup>30</sup>, quienes parecían convencidos de que su función profesional era limitarse a seguir las directrices de la ideología dominante. Como subraya Primo Levi (1986), las personas verdaderamente peligrosas son “los funcionarios dispuestos a creer y actuar sin preguntar”.

En resumen, en la estrategia 3 solo podía haber un ganador distributivo; la elevada tasa de crecimiento económico en los noventa, los beneficios del chorreo de las distintas burbujas financieras (incluida la residencial) y el fácil acceso al crédito contribuyeron a confirmar el potencial de la estrategia 3, y propiciaron el apoyo popular al discurso de la supremacía del mercado desregulado.

Este apoyo incluso continuó después que la economía se desaceleró y se redujo el chorreo. Tanto es así que los partidos de derecha incluso consiguieron ganar una elección presidencial por primera vez en más de medio siglo después de más de una década de desaceleración económica. Parece que las memorias del éxito tienden a durar más que la de los fracasos, como un sistema de expectativas adaptativas en el cual lo primero (los éxitos) tiende a generar una memoria que persiste más en el tiempo.

<sup>30</sup> Véase Palma (2018).

## VIII. Las limitaciones del capitalismo rentista: de la estrategia 3 a la 4

Ya decía en la dedicatoria de este artículo a Maradona, y como nos enseñaba Freud, nuestras fuerzas vitales se mezclan con nuestro instinto de autodestrucción. En Chile, igual que en todo el mundo embriagado por las certezas absolutas de la ideología neoliberal, el paraíso para la élite asociado a la estrategia 3 fue temporal. Por su propia naturaleza, la élite tampoco tenía una gran probabilidad de ganar indefinidamente con esta estrategia.

En las palabras de Abraham Lincoln, un talón de Aquiles de la estrategia 3 era que “puedes engañar a todo el mundo algún tiempo; puedes engañar a algunos todo el tiempo; pero no puedes engañar a todo el mundo todo el tiempo”, diciéndole que no hay alternativa. La desaceleración del crecimiento y del efecto de goteo tenían eventualmente que ejercer un papel decisivo. El estallido social de octubre de 2019 finalmente puso punto final a la estrategia 3. Había logrado sus objetivos para la élite, pero se había vuelto contraproducente y finalmente se ahogó en un tsunami de descontento.

La pregunta fundamental es por qué el mismo éxito de la estrategia 3 fue su peor enemigo. Para mí la clave ya está en Ricardo: la limitación natural de un capitalismo tan “cómodo” y rentista como ese (lo que he llamado *cosy-capitalism*, Palma (2019b)) es que la élite capitalista empieza a dar por sentada esa comodidad. La supremacía de las rentas “fáciles” (en desmedro de las utilidades operativas por hacer algo socialmente útil) lleva a que la inversión, la diversificación productiva, la absorción de tecnología y el crecimiento de la productividad, entre otros, se conviertan en extras opcionales (véase el gráfico 8). Para la élite, su enorme participación en el ingreso nacional pasa a ser una fuente de diversión (lo que incluye el casino financiero y la fuga de capitales), en lugar de ser el combustible que impulsa los nuevos motores del crecimiento de la productividad.

También hay que seguir produciendo pobres (ya sea nacionales o importados como inmigrantes), pues como nos dice Voltaire en el epígrafe, la comodidad de unos también depende de la abundancia de los otros.

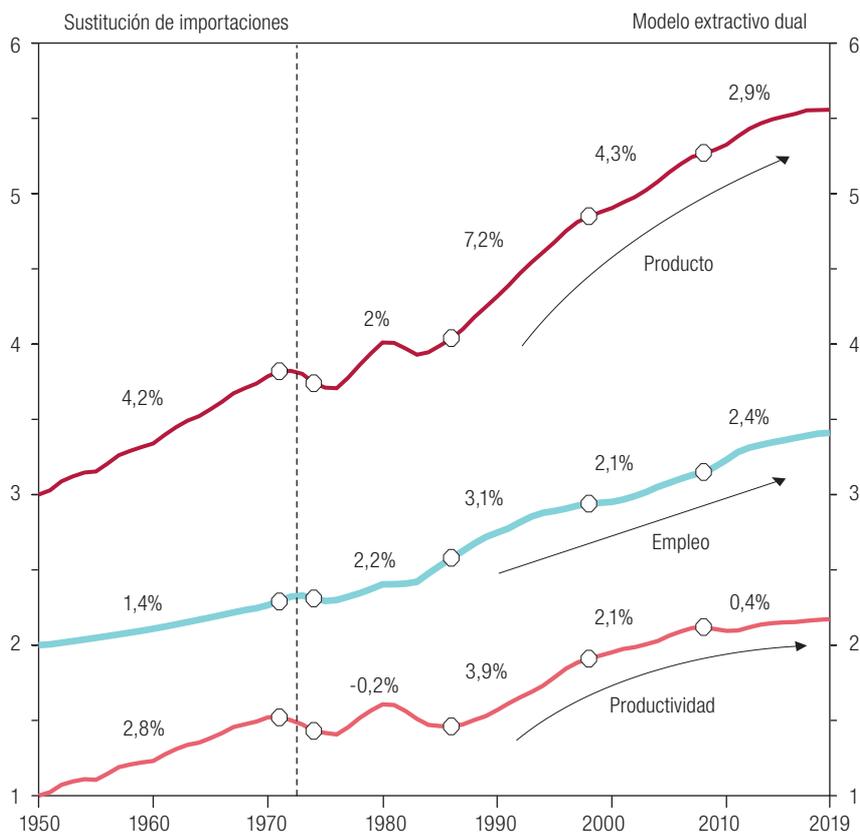
Ya nos decía Keynes (1920) analizando el éxito de las economías emergentes de fines del siglo XIX, como Alemania y los Estados Unidos: “Los nuevos ricos del siglo XIX ... preferían el poder que les daba la inversión por sobre los placeres del consumo inmediato. ... Aquí yace, de hecho, la principal justificación del sistema capitalista. Si los ricos hubiesen gastado su nueva riqueza en su propio goce, un régimen así se hubiese hecho hace mucho intolerable”.

Sí, ¡ciertamente intolerable! Ahí, precisamente, está el mayor desafío del neoliberalismo como tecnología de poder: quiere hacer lo contrario a todo aquello, pero transformar lo (inevitablemente) intolerable en tolerable –y en democracia–.

El gráfico 1, 4 y 7 ya resumía el éxito distributivo de la estrategia 3. El gráfico 8, por su parte, muestra sus repercusiones en la economía real: en el capitalismo “cómodo” y rentista, la comodidad para la élite y los desafíos de los mercados dinámicos no son buenos compañeros de ruta. El “cronismo” (o las relaciones cada vez más estrechas y mutuamente ventajosas entre los líderes empresariales y los funcionarios de los gobierno de centro-izquierda) tampoco ayudó, ya que facilitó la transformación de la estrategia 3 en una versión extrema del capitalismo de “orden de acceso limitado” de North<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> North y otros (2007).

**Gráfico 8**  
Chile: PIB, empleo y productividad, 1950-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** The Conference Board, "Total Economy Database: key findings", 2020 [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

**Nota:** Cada serie es un número índice (escala logarítmica), con base 1 en 1950 para la productividad, base 2 en 1950 para el empleo y base 3 en 1950 para el PIB. El modelo extractivo dual es la forma en que llamo a la estrategia de desarrollo que siguió Chile a partir de sus reformas económicas neoliberales<sup>32</sup>. La productividad se refiere al producto por trabajador. Promedios móviles trienales.

El gráfico 8 confirma la idea de que si bien el neoliberalismo pudo haberse convertido en una de las tecnologías de poder más eficaces de la historia, tuvo sus talones de Aquiles: su preferencia por un escenario económico en el que hubiera pocas compulsiones de mercado para el gran capital. La supremacía de las rentas de ineficiencia, como las provenientes de las fallas y distorsiones de mercado, también requería de un Estado "subsidiario", que en lugar de "disciplinar" a la élite capitalista por ejemplo, (a invertir una alta proporción de sus ingresos en actividades con alto potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo), es "disciplinado" por dicha élite. En otras palabras, como expresara un dirigente empresarial, Chile se transformó en una economía de mercado solo de nombre (Lamarca, 2009). Un "capitalismo" de este tipo (rentas fáciles para la élite, capitalismo para los demás), llevó inevitablemente al estancamiento del crecimiento de la productividad —el cual terminó con un crecimiento promedio de apenas el 0,4% por año en algo más que la década anterior al estallido social de 2019, cifra similar al promedio de la región desde 1980. Lo que diferencia a Chile del resto de la región es simplemente que tuvo su período extractivista de oro en los noventa, pero luego desperdició dicha energía.

<sup>32</sup> Véase Palma (2019b).

Si lo que quieres es capitalismo, como insistió Keynes, debes protegerlo de este tipo de capitalistas meramente rentistas implementando estrategias alternativas de desarrollo y de autonomía nacional. Para eso se requiere un Estado que procure inyectar dinamismo en la economía (Libro 1 de la Teoría General, Keynes (1936)), y que ayude a coordinar la inversión (capítulo 12). Esto es, para ello se necesita un Estado “disciplinador” y no “disciplinado”. Esta es la clave del éxito de las economías emergentes de Asia<sup>33</sup>. Pero en el Chile de la estrategia 3, con su Estado “disciplinado-subsidiario”, no había rastros de tal agenda de desarrollo.

Como muestra el gráfico 8, el crecimiento del PIB se desaceleró rápidamente durante el período de la estrategia 3, debido casi por completo al desmoronamiento del crecimiento de la productividad (de un promedio del 3,9% al año a apenas el 0,4%); es decir, hasta el punto de que la creación de empleo barato (principalmente en los sectores de servicios tradicionales y la construcción, que representaban el 80% de la fuerza de trabajo, con su tradicional bajo potencial de crecimiento de la productividad a largo plazo) pasó a ser el único motor del crecimiento del PIB para este capitalismo cada día más “confortable” para la élite. El impacto político y económico de esto fue abrumador, y dio la razón a Krugman (1994): “[el crecimiento de] la productividad no lo es todo, pero, a la larga, lo es casi todo”.

Tanto es así que cuando el país inevitablemente se quedó sin mano de obra barata –porque los servicios tradicionales y la construcción la habían absorbido a un ritmo entre dos y tres veces superior al (bajo) crecimiento de la población–, la élite capitalista tuvo que enfrentar una encrucijada histórica. Era exactamente la misma encrucijada en la que se habían encontrado los países hoy desarrollados cuando tenían un nivel de desarrollo similar. En esta había dos alternativas: hacer frente a la escasez de mano de obra barata, y la inevitable subida de los salarios, subiendo la productividad actualizando la estrategia de desarrollo –en el caso de Chile sería modernizando su modelo extractivo dual buscando nuevos motores de crecimiento de la productividad, como la industrialización de los recursos naturales o un nuevo pacto verde–. La otra alternativa era simplemente optar por el “más de lo mismo”, rellenando el mercado de trabajo con mano de obra barata a través de una nueva política de inmigración masiva proveniente de los países vecinos.

Fácil es adivinar lo que ocurrió en el capitalismo cómodo y placentero de la estrategia 3. En lugar de acelerar el crecimiento de la productividad se prefirió el “más de lo mismo” con abundante mano de obra barata. La afluencia masiva de inmigrantes que siguió (hasta ahora equivalente a alrededor del 10% de la fuerza laboral) fue generada por incentivos desde Chile, no por factores externos que la impulsaran (por *pull*, no por *push* factors). Es decir, comenzó con cambios deliberados en la política de inmigración, no con disturbios políticos en los países vecinos.

La mayoría de los inmigrantes llegaron legalmente, en avión al aeropuerto principal de Santiago (a menudo en vuelos contratados a tal fin). Este fenómeno creó un paraíso para las bandas dedicadas a la trata de personas, que organizaron la logística, el transporte y los trámites, y luego se aprovechaban de las terribles condiciones en que muchos de esos inmigrantes terminaban viviendo en Chile. Lo único que necesitaban los inmigrantes para conseguir un visado de turista al llegar a Chile era el billete de avión de regreso, un documento de identidad y algo de dinero en efectivo (para probar que eran “turistas”) –todo esto lo solían proporcionar las mismas bandas de traficantes–. Luego con un contrato de trabajo que, de nuevo, a veces la proporcionaban las mismas bandas, bastaba para cambiar la visa de turista por un permiso de residencia y trabajo.

Además, nadie de los que impulsaron la nueva política de inmigración pareció haberse preocupado por la falta de viviendas, y la mínima disponibilidad de servicios de salud, educación, transporte y todos aquellos servicios básicos que estos inmigrantes iban a necesitar desesperadamente (Palma, 2019b).

<sup>33</sup> Sobre cómo lo hizo la República de Corea durante su proceso de industrialización, véase Chang (1993); para el caso de la provincia china de Taiwán, Wade (2003). Para un resumen, véase Palma (2019a, gráfico 22).

De esta forma, un modelo de crecimiento basado en la abundancia de mano de obra barata y falta de crecimiento de la productividad (y la continua diversificación horizontal en lo productivo en el exterior) podía seguir adelante. Volviendo a Voltaire, la comodidad de los ricos también depende de un suministro abundante de los pobres en la esfera de la producción.

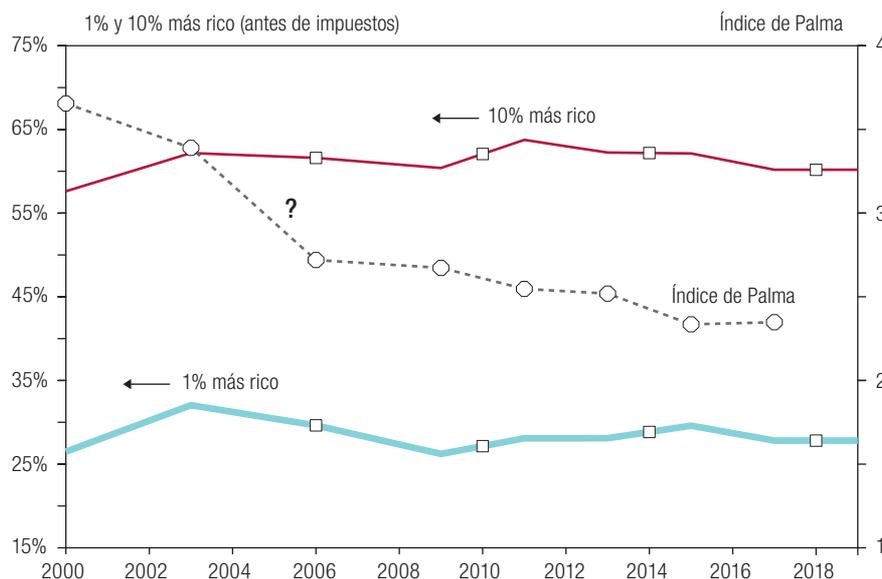
Fue precisamente este “más de lo mismo” lo que hizo que el modelo neoliberal fuera totalmente incapaz de actualizarse cuando sus motores de crecimiento existentes (la mera extracción de recursos naturales y los servicios baratos) se agotaron. El capitalismo “placentero” –y su orden de acceso limitado– se había vuelto autodestructivo. La oligarquía solo puede culparse a sí misma del hecho de que la estrategia 3 se volviese contradictoria con respecto a sus propios intereses de largo plazo.

Esta inercia de insistir en el “más de lo mismo” –esto es, esta resistencia del *statu quo* a la alteración de su estado de reposo–, esta calma de la inacción, nos recuerda las novelas de Conrad en las cuales, como en tantas historias del mar, el enemigo principal de la creatividad es la estasis. De hecho, es lo más mortífero (Segal, 1997).

Finalmente, y a diferencia de lo que indican las encuestas de hogares (gráfico 7 y Casen, 2020), nuevos datos tributarios sugieren que la estrategia 3 tuvo mucho más éxito en términos distributivos para las personas con mayores ingresos de lo que se cree hasta el momento, lo que plantea más dudas sobre la supuesta disminución de la desigualdad en Chile (véase el gráfico 9).

**Gráfico 9**

Chile: participación del 1% más rico y del 10% más rico en el ingreso antes de impuestos y el índice de Palma después de impuestos y transferencias, 2000-2019  
(En porcentajes y cocientes)



**Fuente:** World Inequality Lab, World Inequality Database, 2020 [en línea] <http://wid.world/>, sobre la base de M. de Rosa, I. Flores y M. Morgan, “Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts”, *Technical Note*, N° 2020/02, 2020 (para el ingreso antes de impuestos); y J. G. Palma, “Behind the seven veils of inequality: what if it’s all about the struggle within just one half of the population over just one half of the national income?”, *Development and Change*, vol. 50, N° 5, septiembre de 2019 (para el coeficiente de Palma).

**Nota:** Los círculos indican los años en que se realizó la principal encuesta de hogares (CASEN, 2020); los cuadrados indican períodos presidenciales.

Si la participación de los más ricos se mantuvo básicamente estable durante este período, una disminución del coeficiente de Palma de esta naturaleza (especialmente hacia el final del período de la presidencia de Ricardo Lagos; ver signo de interrogación en la figura) habría necesitado un aumento de

la participación del 40% más pobre de aproximadamente el doble del nivel informado en las encuestas de presupuesto familiar. Es difícil creer que en un país con un sistema impositivo tan bajo y regresivo, la supuesta disminución informada en dichas encuestas de la participación en los ingresos después de impuestos de quienes están en la parte superior se deba a otra cosa que no sea la creciente incapacidad de esas encuestas para reflejar los ingresos de los ricos en este mundo cada vez más financierizado (y convertido en un paraíso fiscal universal).

En resumen, a pesar de que la estrategia 3 se convirtió en un fracaso abyecto en materia de productividad en el mediano plazo, fue un gran éxito para los ricos en términos distributivos, hasta que el estallido del descontento popular le puso fin repentinamente con una demostración de poder social que no se había visto en Chile desde la derrota de Pinochet en su plebiscito de 1988. El poder de los jóvenes (enfurecidos por un futuro sin esperanzas que se les ofrecía con esta estrategia) y el movimiento feminista (que dijo basta al abuso y discriminación de género sufrido a todos los niveles)<sup>34</sup> –no ayudado por la violencia de un gran grupo de jóvenes que se han automarginado, aquellos que ni estudia, ni trabaja o ni busca trabajo– rompieron el hechizo ideológico neoliberal: el emperador (el que predicaba que “no hay alternativas”) iba desnudo.

## **IX. Estrategia 4. De la estrategia distributiva “preferida” de la élite (la 3) a una búsqueda (un tanto desesperada) de paz social a través de un fuerte incremento de la protección social (a la “nueva socialdemocracia” europea)**

Aunque este nuevo cambio distributivo involucra muchos aspectos, no cabe duda de que el más importante es que la realidad económica transparentó cómo en la estrategia 3 la supremacía de las rentas fáciles indujo una falta de dinamismo productivo. Además, las nuevas tecnologías de comunicación social han contribuido a mejorar la cohesión social entre la mayoría y empoderado su “voz” (en el sentido de Hirschman ya citado). Antes, la mayor capacidad de acción colectiva de la élite gracias a su cohesión interna ayudaba a su ventaja en los juegos del gallina; pero ahora, las nuevas tecnologías de la comunicación cambiaron este escenario. Como demuestra el estallido social en Chile, estas nuevas tecnologías han llevado a un punto de inflexión en esta materia.

El estallido social en octubre de 2019 fue seguido rápidamente por la aparición de la pandemia, la cual produjo una distracción temporal del descontento social. Sin embargo, como la pobreza y el desempleo crecieron rápidamente, mientras el gobierno de centro-derecha le costaba responder, esta distracción no duró. Por su parte, el hecho de que casi todas las grandes fortunas siguieron creciendo como en las mejores épocas (ayudadas por la “manía perpetua” del casino financiero (Palma, 2020b)), se transformó en un insulto a la mayoría de la población. Cuando finalmente llegó el plebiscito de octubre de 2020 sobre si cambiar la Constitución de Pinochet, obtuvo un 80% de apoyo.

Desde la perspectiva de este trabajo, una de las repercusiones clave de la pandemia fue que expuso todo tipo de desigualdades. Por ejemplo, mientras que en un barrio de clase media (Ñuñoa) las dos razones principales para solicitar un permiso para salir de casa durante el confinamiento fueron ir al supermercado y a pasear sus perros (de pedigrí), en un barrio de clase obrera (La Pintana) ellas eran asistir a entierros y visitar a familiares en instituciones penitenciarias. Además, la baja cobertura de Internet (solo un 13%) obligó a las personas de este barrio a salir de casa incluso si hubiesen podido trabajar o estudiar desde ahí.

<sup>34</sup> Su eslogan “el Estado opresor es un macho violador” lo decía todo (<https://www.youtube.com/watch?v=tB1cWh27rml>).

La combinación de la explosión del malestar y la pandemia generó una gran ansiedad –y, en muchos casos, directamente pánico– entre la élite de que Chile se volvería políticamente ingobernable tan pronto como se volviera a algo parecido a la normalidad. Para un respetado analista de derecha, por ejemplo,

“El mayor temor no es el coronavirus, que pasará aunque se cobrará muchas vidas [...] tampoco es la inminente debacle económica, que finalmente también se recuperará [...] su mayor temor [...] es ese grupo social inmanejable que se está marginando, saliéndose de la sociedad y de las normas de vida en común”<sup>35</sup>.

Ante estas incertidumbres y desafíos, algunos políticos y líderes empresariales vieron en el discurso de la “nueva socialdemocracia” europea una salida a su impase estratégico, con la esperanza de que podría garantizar un mínimo de protección social y paz (estrategia 4).

Por ejemplo, los presidentes de las principales asociaciones empresariales, a diferencia de todo lo que habían predicado durante generaciones (especialmente desde las reformas neoliberales), comenzaron a idealizar un modelo estilo nueva socialdemocracia europeo<sup>36</sup>. Incluso algunos intelectuales de esa orientación política comenzaron a publicar manifiestos socialdemócratas para ayudar a que futuros gobiernos no pasaran de un estallido social a otro (Waisbluth, 2020). Un ex Ministro de Hacienda del actual gobierno de derecha, y ahora candidato presidencial, expresó una opinión similar. Por su parte, otro candidato de la derecha a las próximas elecciones presidenciales (uno de los “Chicago Boys” y un exfavorito de Pinochet) también, por primera vez, se definió a sí mismo como socialdemócrata y hasta dijo que estaba a favor de un Estado más fuerte, capaz de garantizar los derechos sociales (*El Mercurio*, 2020).

Como cabía esperar, algunos de la “nueva” izquierda enfurecieron, alegando que se trataba de una grave vulneración de sus derechos de propiedad intelectual!

Curiosamente, fueron precisamente las incoherencias entre las agendas económica y social de la nueva socialdemocracia europea (véase Palma, 2019a) lo que hizo esta estrategia 4 tan atractiva para quienes buscaban la inercia del *statu quo*, pero con paz social (véase el anexo A2). Mientras que la agenda económica buscaría ofrecer más de lo mismo, la nueva agenda social podría dar un nuevo aliento a su modelo neoliberal, ahora frágil. Además, la élite tiene un as en la manga: en este mundo financierizado, en lugar de tener que pagar la protección social adicional con nuevos impuestos, siempre se puede recurrir al endeudamiento adicional del sector público. Por lo tanto, para la comunidad empresarial cambiar a la estrategia 4 podría ser doblemente beneficioso: podría relegitimizar el modelo rentista neoliberal al hacerlo un poco más civilizado, y los bonos del Estado (en lugar de impuestos) podrían financiar la tan necesaria paz social combatiendo la pobreza y dando un grado mínimo de equidad. ¿Cómo no se les había ocurrido antes?

Básicamente sería una forma de cuadrar el círculo: los agentes poderosos podrían continuar manipulando el mercado de productos y los mercados financieros como les placiera (incluso seguir extendiendo el mercado hasta esferas de la vida social donde hasta ahora había sido inaceptable, e incluso inconcebible, y que de paso ya han generado algunas de las actividades más ineficientes de la economía), y un gasto deficitario del sector público podría fomentar la inmunidad de rebaño necesaria para la paz social.

Desde esta perspectiva, la nueva estrategia tiene mucho sentido para la élite, y el número cada vez menor de personas dentro del grupo que todavía la rechazan lo hacen más bien impulsados por el poder autodestructivo del fundamentalismo. El elemento más atractivo para la derecha más ilustrada es que esta nueva alternativa, a la vez de ofrecer un mínimo de paz social y cierta igualdad, le permite

<sup>35</sup> Véase [en línea] <https://www.latercera.com/opinion/noticia/el-miedo/SS57SUH65JGWXEE4VDXJD5N2W4/>.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, [en línea] <https://interferencia.cl/articulos/entrevista-juan-sutil-desde-el-punto-de-vista-social-probablemente-chile-tiene-que-avanzar>.

mantener los aspectos buchanianos de su modelo, los que la Constitución de Pinochet y sus “leyes de amarre” (acordadas con la centroizquierda durante la transición a la democracia (véase el anexo A1)) son ejemplos paradigmáticos. Entre otros, el proyecto actualmente en el Senado para apoyar el ya mencionado tratado “TPP-11” es un ejemplo paradigmático (Palma, 2021).

Para Buchanan (1993), quienes realmente necesitaban protección social eran las grandes empresas, y sus derechos de propiedad solo se podían proteger imponiendo garantías constitucionales. Buchanan tenía una visión más bien paranoica de la sociedad; para él, existían un conflicto eterno entre los “creadores” (empresarios) y los “saqueadores” (todos los demás), quienes constantemente asediaban a los primeros. En su trabajo advierte repetidamente del peligro de los parásitos y depredadores asechando innovadores, por lo que había que darles protección social limitando constitucionalmente al cambio.

Como en el resto de América Latina, en Chile esta influencia buchaniana también ha permeado la ideología de la “nueva” izquierda. Desde la transición a la democracia no ha ahorrado esfuerzos para disculparse por su pasado “predatorio” (por ejemplo, por haber respaldado reformas agrarias y nacionalizaciones de los recursos naturales, entre otros). Lo mismo ha ocurrido en Chile con el Partido Demócrata Cristiano. En los años sesenta su primer Presidente, Eduardo Frei Montalva, tuvo una agenda económica muy en consonancia con su agenda social: las reformas agrarias y la nacionalización parcial de la gran minería del cobre fueron de la mano de políticas de protección social y empoderamiento social (la famosa política de “promoción popular”). Sin embargo, en los años noventa, durante la presidencia de su hijo, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, si bien la agenda social fue similar a la de su padre (aunque se la llevó a cabo con un número muy superior de consultorías), la agenda económica intentó construir un futuro opuesto al del pasado. Y como esas agendas iban en direcciones opuestas, se obstruyeron entre sí.

Además, el apoyo de la mayor parte del centroizquierda a estas barreras constitucionales para defender los derechos de propiedad de los “creadores” se da a pesar de la manera más bien poco creativa en que muchos de estos supuestos innovadores adquirieron sus activos –en tantos casos, saqueando empresas públicas y recursos naturales durante las reformas neoliberales plagadas de corrupción, con el acceso a verdaderas piñatas restringidas a los cortesanos del régimen y familiares del dictador–<sup>37</sup>.

La interrogante, por supuesto, es si en América Latina esta nueva estrategia 4 logrará su objetivo de ser un mecanismo eficaz y sostenible para compatibilizar la agenda económica neoliberal tradicional con una agenda social (socialdemócrata) más civilizada como lo ha sido hasta ahora en Europa Occidental. Asimetrías de esta naturaleza son, sin duda, más frágiles en la periferia que en el centro.

Además, es posible que la estrategia 4 haya llegado demasiado tarde a América Latina, como fue el caso de las concesiones aristocráticas en la Francia de finales del siglo XVIII. Las oligarquías latinoamericanas ciertamente necesitarán sus mejores “juegos de cintura” –y la acción colectiva apropiada– para que esta nueva estrategia funcione. En esta materia, todo está por verse.

## X. Conclusiones

Este artículo intenta responder a la pregunta del por qué los ricos tienen tanta facilidad para seguir siendo ricos al margen de lo que quiera el resto de la sociedad. Desde un punto de vista analítico hace un contraste entre la visión neoclásica, que enfatiza que la enorme desigualdad en América Latina es el resultado de la interacción natural de una serie de “fundamentos” relativamente exógenos y de naturaleza fundamentalmente económica, a una ricardiana, donde lo esencial es la articulación de un conflicto distributivo antagónico entre rentistas, capitalistas, burócratas y trabajadores. Esta refleja tanto las interacciones particulares entre las estructuras del poder y las fallas del mercado, como la

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, Mönckeberg (2015), Gárate Chateau (2012) y Palma (2013).

capacidad de una sociedad para optar entre alternativas en un mundo de equilibrios múltiples. Y en donde la historia, la política y las instituciones importan tanto o más que los “fundamentos” económicos.

Dentro de esta perspectiva, el desafío analítico se centra en el cómo conseguimos descorder los velos que esconden estas interacciones y distorsionan nuestra visión de la naturaleza autoconstruida de la desigualdad. Por tanto, en lugar de pensar (como en la mayoría de las narrativas neoclásicas) en los posibles efectos concretos que factores conocidos pueden tener sobre la desigualdad (por ejemplo, la tecnología, la movilidad social y la educación, entre otros), sería más esclarecedor tratar de entender las expresiones concretas que estos factores pueden adquirir en situaciones reales de desigualdad, como el de Chile. De hecho, algunas de las piezas del rompecabezas distributivo bien podrían ser las mismas en diferentes situaciones, pero la forma en que encajan podría variar (a veces, considerablemente).

Como argumenté primero en Palma (1978) y luego desarrollé en (2016b), el desafío analítico en temas como la desigualdad no es el de formular teorías “mecánico-formales” que supuestamente lo expliquen todo genéricamente, sino desarrollar metodologías para el análisis de situaciones concretas de fenómenos como la desigualdad (el objetivo principal de este trabajo).

En lo fundamental, si bien está claro que la economía capitalista tiende hacia un mayor nivel de desigualdad —y no tanto por cuestiones neoclásicas como el “ $r > g$ ” de Piketty<sup>38</sup>, sino porque la élite, con su poder material, hegemonía ideológica, flexibilidad estratégica y su cohesión interna, tiene la opción de seguir varios caminos para conseguir las mismas ventajas en el conflicto distributivo—; si bien también está claro que estamos inmersos en un proceso de creciente internacionalización y financierización, que las sociedades están divididas en grupos fundamentalmente antagónicos y que lo particular está, en cierta medida, condicionado por lo general, entonces la pregunta que debemos hacernos es por qué a partir de estas premisas no hemos ido más allá de una caracterización parcial —y, por lo tanto, abstracta— del fenómeno de la desigualdad. Aún queda el paso siguiente, el aterrizar el análisis a la especificidad de situaciones concretas de desigualdad.

Una lección clave de la compleja experiencia chilena en lo distributivo es que transparenta el problema fundamental del pensamiento neoclásico: nunca ha podido romper con su pecado original, el pensar la distribución del ingreso como el resultado natural (y bastante mecánico) del valor relativo de productividad marginales (Solow, 1956). Además, en este análisis se asume como “dados” la tecnología, las preferencias y la dotación de factores; y la historia, las instituciones y la política son extras opcionales.

Por ejemplo, aunque Chile tiene el mismo PIB per cápita y el mismo salario medio que Croacia (Banco Mundial, 2020), su mediana salarial es solo la mitad de la de Croacia (Durán y Kremerman, 2020). Evidentemente esto no se debe a que algunos “fundamentos” predeterminados hayan obligado a Chile a tener tal desigualdad salarial. Aquí el tema fundamental es uno de opciones entre alternativas reales para hacer las cosas. Ya basta el seguir pensando que somos espectadores inocentes a merced de fuerzas distributivas exógenas<sup>39</sup>. Y esa elección, por supuesto, no se da en el vacío, sino que se toma dentro de un rango asociado a la interacción entre nuestra historia, política e instituciones con algunos de esos fundamentos y fallas y distorsiones de mercado. Como ya se sugirió, lo crítico en esto es la agencia, pero para que una agencia pueda tener éxito, necesita comprender la estructura.

Evidentemente ninguna fuerza predeterminada nos ha obligado en Chile (con su nivel de ingreso medio alto) a tener una mediana salarial neta que no es capaz de sacar del umbral de la pobreza a una familia de cuatro personas. Todo esto en un país al que le gusta pensar que está *ad portas* de convertirse en un país “desarrollado”: un buen ejemplo de una ilusión que raya en lo delirante.

<sup>38</sup> Donde “ $r$ ” es el retorno de las inversiones y “ $g$ ” la tasa de crecimiento de una economía.

<sup>39</sup> Para ver una crítica de los modelos distributivos neoclásicos y de su econometría —especialmente sobre el uso del índice de Gini como variable dependiente, que conduce a errores de especificación y a la endogeneidad—, véase Palma (2019a).

En otras palabras, nada revela más claramente quiénes de verdad somos en Chile como sociedad que la desigualdad que colectivamente elegimos construir. En resumidas cuentas, como en la mayor parte del mundo, en Chile *nos merecemos* la desigualdad que tenemos (Palma, 2016a). ¡Se trata del acto más autodefinitorio que pueda haber!

Por ejemplo, Chile gasta el doble que Croacia en educación, y un 50% más en salud, en términos de porcentaje del gasto público, y su matriculación en educación superior es un tercio más alta; tiene una calificación mucho más alta en Moody's (A1 y no Ba1), Standard & Poor's (A+ y no BBB-) y Fitch Ratings (A- y no BBB-); tiene un nivel de corrupción mucho menor en los rankings tradicionales; su Estado es menos "frágil"; su posición de la balanza de pagos es mucho mejor, y así sucesivamente, pero su coeficiente de Palma es 2,8 (y el índice de Gini, 48), mientras que en Croacia el coeficiente de Palma es solo 1,1 (y el índice de Gini, 31) (Banco Mundial, 2020).

Quizás el hecho de que su índice de homicidios por 100.000 habitantes (aunque muy bajo con respecto al promedio latinoamericano) sea cuatro veces mayor al de Croacia es un indicador mucho más revelador en cuanto a la forma como en Chile se autoconstruye la desigualdad –y del modo en que se articulan los conflictos en general– que lo que las agencias de calificación nos puedan decir de ambos países.

Otra lección crucial de la experiencia chilena es que en países con altos niveles de desigualdad creados artificialmente, la mayoría de las vías disponibles para que la élite salga ganando están vinculadas con ineficiencia en lo económico. Se distorsionan mercados para generar el exceso de desigualdad, y luego (salvo situaciones muy específicas, como el Chile de los noventa) dicho "exceso" ni siquiera vuelve a la economía en forma productiva (inversión).

Principalmente por eso (aunque no únicamente), estas vías o estrategias se convierten en juegos perdedores si se juegan indefinidamente. Por lo tanto, el secreto de la élite es tener la flexibilidad y cohesión interna suficientes como para jugar una secuencia de estrategias perdedoras que ganen; es decir, la paradoja de Parrondo. Quizás la mayor contribución de Chile al análisis de la desigualdad es que ambos fenómenos –la relación entre la desigualdad autoconstruida y la ineficiencia económica, y la paradoja– han tenido lugar de una forma bastante transparente.

En cuanto a los países de la OCDE, ninguna fuerza exógena los obligó a "bananizar" su desigualdad mercado (véase el gráfico A2.1); la cuestión fundamental es asumir la responsabilidad de nuestras elecciones distributivas. La desigualdad mercado de Alemania (y casi todos en la OCDE de altos ingresos) no solo está cerrando la brecha "al revés" (*reverse catching-up*) con respecto al trópico, sino que incluso ya supera a casi todas las latinoamericanas. Claramente fue su elección: una que autodefine su actual configuración política.

Así pues, la vida ya no es tan sencilla en los países de la OCDE de altos ingresos, pues además de una familia hay una oligarquía que mantener. Es tentador decir ¡"bienvenidos al tercer mundo"!

A su vez, la situación distributiva en América Latina, a lo Sur de Estados Unidos, hasta el momento ha demostrado ser algo que se asemeja a un "proceso estacionario" pues sus elaboradas maniobras defensivas frente a eventos desequilibrantes han estado a la altura de las circunstancias. Por lo tanto, las perturbaciones políticas –como la crisis financiera de 1982, cuando el PIB de Chile cayó un 20%, el desempleo subió al 30% y la mitad de la población cayó debajo del umbral de la pobreza, o el impacto del retorno a la democracia– solo han tenido repercusiones de corta duración (la fuerza del impacto se ha disipado en poco tiempo).

Así pues, en esta situación estacionaria de gatopardismo, frente a eventos perturbadores se ha dejado que casi todo cambie para que todo lo que le importa a la élite se mantenga igual. La gran pregunta actual en Chile es si ahora va a pasar lo mismo con el estallido social de octubre de 2019, que ahora se mezcla con la pandemia y la nueva Constitución. ¿Volverá la oligarquía a salirse con la suya, o será esto un golpe que finalmente tenga un efecto *más permanente* en el proceso de acumulación y

dominación? Es decir, ¿serán impactos que transformen todo en un proceso tipo “raíz unitaria”, donde la fuerza de impactos de dicha naturaleza no decaiga con el tiempo?

Lo que está en juego es si la estrategia 4, y la nueva agenda social de la élite, van a ser capaces de repetir el truco gatopardista. Eso es lo que “sabemos que no sabemos” (*known unknown*) del Chile actual –y del de otras partes de la región–.

Otro misterio es cómo es posible que esta oligarquía sea tan flexible para enfrentar impactos distributivos, y reformular su estrategia para revertirlos, pero sea tan rígida en cuestiones económicas. Ciertamente, todavía sigue atascada en un modelo neoliberal de los años setenta claramente obsoleto, basado en la versión más primitiva del Consenso de Washington. Si en un ámbito son los maestros de la “articulación política”, en el otro han demostrado la maniobrabilidad de un petrolero.

El desafío económico que enfrentan los países de la región es titánico: como se ha explicado anteriormente, el problema fundamental de la agenda económica actual de América Latina es que es muy difícil remodelar los componentes de la estructura de un sistema económico con tan poca entropía; esto es, si se impone como condición que los fundamentos del *statu quo* no se pueden alterar, hay muy pocas formas de avanzar en el tiempo. Si los que están arriba quieren seguir acaparando la tajada del león por recolectar la fruta que está al alcance de la mano, tienen que gastar mucha energía tratando de “parar el tiempo”. Por tanto, queda poca para avanzar con él hacia estructuras más flexibles –donde se pueda “desordenar” estas rigideces, buscando reorganizar los componentes en formas más imaginativas (y eficientes)–.

Y hablando de “desordenar” rigideces para reorganizar componentes en formas más imaginativas, la nueva socialdemocracia europea también tiene un gran desafío de esta naturaleza con su sistema de protección social.

Además, esta vez la ayuda de la nueva izquierda no es tan útil como lo fue con las estrategias 2 y 3, ya que este grupo ha perdido la mayor parte de su influencia política. Ya decíamos que para Adorno (1951) esto no es una cuestión menor, ya que la dominación es más efectiva cuando la oligarquía “puede delegar la violencia en la que se basa en los dominados”.

Como se analizó en Palma (2020a), América Latina está ahora atrapada en lo que denomino un “momento gramsciano”, cuando lo viejo se desvanece, pero lo nuevo no logra nacer; es decir, cuando la élite y su “modelo” pierden su legitimidad, pero los discursos alternativos aún no han conseguido generar suficiente credibilidad. En este interregno, como nos advierte Gramsci (2000) –y como muchos viven de primera mano en América Latina, especialmente en el Brasil– es casi inevitable que aparezca una “gran variedad de síntomas perjudiciales”. Parte del problema es que la inercia neoliberal de la región también ha apagado su imaginación social (Palma, 2016b).

En resumen, si la plasticidad de la élite latinoamericana en cuestiones relativas a su estrategia distributiva se hubiese replicado en el ámbito económico, su economía (y otros ámbitos) se estarían hundiendo cada vez más en las arenas movedizas de la inercia (mi definición de la “trampa del ingreso medio”), del que Chile es un caso paradigmático (Palma, 2019b).

La oposición freudiana entre el instinto de supervivencia y el impulso autodestructivo parece manifestarse de manera bastante transparente en los temas analizados en este artículo, en especial, en el conflicto recurrente entre la gran “capacidad de persistir” de la élite latinoamericana y su impulso rentista autodestructivo.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Adorno, T. (1951), *Minima Moralia: Reflections from Damaged Life*, New Left Books.
- Aranes, P. (2007), *Extinção*, São Paulo, Boitempo.
- Atkinson, A. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, Harvard University Press.
- Atria, J. y otros (2018), "Top incomes in Chile: a historical perspective of income inequality (1964-2015)", *Working Paper Series*, N° 2018/11, World Inequality Lab.
- Avdjiev, S., P. McGuire y G. von Peter (2020), "International dimensions of EME corporate debt", *BIS Quarterly Review*, junio.
- Banco Central de Chile (2020), "Inversión Extranjera Directa (IED)" [en línea] <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/enlaces/IED/IED.html>.
- Banco Mundial (2020), World Development Indicators [en línea] <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.
- \_\_\_\_\_(2016), *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Washington, D.C.
- Benjamin, W. (1968), *Illuminations: Essays and Reflections*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich.
- Blakeslee, S. (2000), "Paradox in game theory: losing strategy that wins", *The New York Times*, 25 enero [en línea] <https://www.nytimes.com/2000/01/25/science/paradox-in-game-theory-losing-strategy-that-wins.html>.
- Boix, C. (2003), *Democracy and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bourguignon, F. (2017), *La globalización de la desigualdad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Britton, R. (1998), *Belief and Imagination: Explorations in Psychoanalysis*, Londres, Routledge.
- Buchanan, J. (1993), "How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve 'public interest' can survive and prosper?", *Constitutional Political Economy*, vol. 4, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), "Evasión fiscal en América Latina llega a 340.000 millones de dólares y representa 6,7% del PIB regional", 1 de septiembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/evasion-fiscal-america-latina-llega-340000-millones-dolares-representa-67-pib-regional>.
- Chang, H. J. (1993), "The political economy of industrial policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17, N° 2, junio.
- CMD (Centro de Microdatos) (2019), "Encuesta de Ocupación y Desocupación", Universidad de Chile [en línea] <http://documentos.microdatos.cl/Encuestas/Ocupacion/OcupacionDesocupacion?C=T1>.
- De Rosa, M., I. Flores y M. Morgan (2020), "Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts", *Technical Note*, N° 2020/02, World Inequality Lab.
- Díaz Alejandro, C. F. (1983), "Some aspects of the 1982-83 Brazilian payments crisis", *Brookings Paper on Economic Activity*, N° 2.
- Di John, J. (2006), "The political economy of taxation and tax reform in developing countries", *Research Paper*, N° 2006/74, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Durán, G. y M. Kremerman (2020), *Los verdaderos sueldos de Chile: panorama actual del valor de la fuerza de trabajo usando la Encuesta Suplementaria de Ingresos ESI (2019)*, Santiago, Fundación Sol.
- El Mercurio* (2020), "¿Qué significa ser socialdemócrata?: la pregunta que surge tras la sorpresiva definición de Joaquín Lavín", 24 de agosto [en línea] <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/08/24/995890/ser-socialdemocrata-definicion-Lavin.html>.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999), "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 1, junio.
- Financial Times* (2020a), "Pandemic makes world's billionaires — and their advisers — richer", 23 de octubre [en línea] <https://www.ft.com/content/ab30d301-351b-4387-b212-12fed904324b>.
- \_\_\_\_\_(2020b), "Eurozone budget deficits rise almost tenfold to counter pandemic", 18 de octubre [en línea] <https://www.ft.com/content/5579361f-5aac-4cd3-9e93-190ffdc0baf>.
- Fishlow, A. (1972), "Brazilian size distribution of income", *American Economic Review*, vol. 62, N° 2, mayo.
- Foucault, M. (2009), *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*, Madrid, Ediciones Akal.
- Frangie, S. (2008), "The 'political economy of consensus' in post-civil war Lebanon, 1993-2005", tesis de doctorado, Universidad de Cambridge.

- Galbraith, J. (2016), *Inequality: What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.
- Gárate Chateau, M. (2012), *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gramsci, A. (2000), *Cuadernos de la cárcel*, Ciudad de México, Ediciones Era/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Harcourt, G. (2015), "Review article: Thomas Piketty", *Capital in the Twenty-First Century*, *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 26, N° 2, mayo.
- Heisenberg, W. (1971), *Physics and Beyond: Encounters and Conversations*, Crows Nest, Allen & Unwin.
- Herman, E. S. y N. Chomsky (1988), *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, Nueva York, Pantheon Books.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kaldor, N. (1955), "Alternative theories of distribution", *The Review of Economic Studies*, vol. 23, N° 2, enero.
- Kant, I. (1998), *Critica de la razón pura*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Key, E., M. Klosek y D. Abbott (2006), "On Parrondo's paradox: how to construct unfair games by composing fair games", *The ANZIAM Journal*, vol. 47, N° 4, abril.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, Harcourt, Brace and Howe.
- \_\_\_\_\_(1920), *The Economic Consequences of the Peace*, Nueva York, Harcourt, Brace and Howe.
- Khan, M. (2018), "Political settlements and the analysis of institutions", *African Affairs*, vol. 117, N° 469, octubre.
- \_\_\_\_\_(2005), "The capitalist transformation", *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*, K. Jomo y E. Reinert (eds.), Nueva Delhi, Zed.
- Krugman, P. (2011), "Mr Keynes and the moderns", 21 de junio [en línea] <https://voxeu.org/article/mr-keynes-and-moderns>.
- \_\_\_\_\_(2005), "The debt-peonage society", *The New York Times*, 8 de marzo [en línea] [www.nytimes.com/2005/03/08/opinion/the-debtpeonage-society.html](http://www.nytimes.com/2005/03/08/opinion/the-debtpeonage-society.html).
- \_\_\_\_\_(1994), *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990s*, Cambridge, MIT Press.
- Laclau, E. y C. Mouffe (2011), *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Londres, Verso.
- Lamarca, F. (2009), *Las prisas pasan, las cagadas quedan*, Santiago, La Tercera Ediciones.
- Lawson, T. (2003), *Reorienting Economics*, Abingdon, Routledge.
- Levi, P. (1986), "Primo Levi's heartbreaking, heroic answers to the most common questions he was asked about 'Survival in Auschwitz'", *The New Republic*, 17 de febrero [en línea] <https://newrepublic.com/article/119959/interview-primo-levi-survival-auschwitz>.
- Libreria Editrice Vaticana (2015), "Discurso del Santo Padre Francisco a los representantes de la Confederación Italiana de Cooperativas", 28 de febrero [en línea] [http://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/february/documents/papa-francesco\\_20150228\\_confcooperative.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/february/documents/papa-francesco_20150228_confcooperative.html).
- Lieberman, E. (2003), *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- López, R. y S. Miller (2008), "Chile: the unbearable burden of inequality", *World Development*, vol. 36, N° 12, diciembre.
- Mazzucato, M. (2018), *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, Londres, Allen Lane.
- \_\_\_\_\_(2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press.
- Milanovic, B. (2019), *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*, Cambridge, Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_(2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020), "Encuesta Casen" Observatorio Social [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>.
- Mönckeberg, M. O. (2015), *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, Debolsillo.
- North, D. y otros (2007), "Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development", *Policy Research Working Paper*, N° 4359, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Northrop, F. S. (1958), "Introduction", *Physics and Philosophy: The Revolution in Modern Science*, W. Heisenberg, Harper Brothers.
- Ocampo, J. A. (ed.) (2019), *International Policy Rules and Inequality: Implications for Global Economic Governance*, Nueva York, Columbia University Press.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020a), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.
- (2020b), “Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2020 – Chile” [en línea] <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-chile.pdf>.
- Oliveira, F. de (2003), “The duckbilled platypus”, *New Left Review*, vol. 24, noviembre-diciembre.
- Palma, J. G. (2021), “Todo lo que siempre quiso saber sobre el TPP-11 (pero nunca se atrevió a preguntar)”, 26 de enero [en línea] <https://www.ciperchile.cl/2021/01/26/todo-lo-que-siempre-quiso-saber-sobre-el-tp-11-pero-nunca-se-atrevio-a-preguntar/>.
- (2020a), “América Latina en su ‘momento gramsciano’: las limitaciones de una salida tipo ‘nueva socialdemocracia europea’ a este impasse”, *El Trimestre Económico*, vol. 87, N° 348, octubre-diciembre [en línea] <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1146>.
- (2020b), “Finance as perpetual orgy: how the ‘new alchemists’ twisted Kindleberger’s cycle of ‘manias, panics and crashes’ into ‘manias, panics and renewed manias’”, *Cambridge Journal of Economics*, en prensa [en línea] <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe2094.pdf>.
- (2020c), “What went wrong with European social democracy: on building a debilitating capitalism, where even the welfare State subsidises greater market inequality”, Amartya Sen Lecture, 2020 Human Development and Capability Association (HDCA) Conference, Auckland, 30 de junio a 2 de julio [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=wY9XFQA-McA&feature=youtu.be>.
- (2019a), “Behind the seven veils of inequality: what if it’s all about the struggle within just one half of the population over just one half of the national income?”, *Development and Change*, vol. 50, N° 5, septiembre [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/dech.12505>.
- (2019b), “The Chilean economy since the return to democracy in 1990: on how to get an emerging economy growing, and then sink slowly into the quicksand of a ‘middle-income trap’”, *Cambridge Working Papers in Economics*, N° 1991, Universidad de Cambridge [en línea] <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>.
- (2018), “El TPP-11, el gobierno saliente y la ‘utopía-invertida’”, Centro de Investigación Periodística (CIPER), 9 de marzo [en línea] <https://www.ciperchile.cl/2018/03/09/el-tp-11-el-gobierno-saliente-y-la-utopia-invertida/>.
- (2016a), “Do nations just get the inequality they deserve? The ‘Palma ratio’ re-examined”, *Inequality and Growth: Patterns and Policy*, vol. II, K. Basu y J. Stiglitz (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan [en línea] <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1627.pdf>.
- (2016b), “The ‘dependency school’ and its aftermath: why Latin America’s critical thinking switched from one type of absolute certainties to another”, *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*, E. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (eds.), Cheltenham, Edward Elgar [en línea] <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1416.pdf>.
- (2013), “¿Cuánto habrá que esperar para que los Chicago Boys & Asociados respondan por el botón que algunos se llevaron?”, Centro de Investigación Periodística (CIPER), 12 de septiembre [en línea] <https://www.ciperchile.cl/2013/09/12/%C2%BFcuanto-habra-que-esperar-para-que-los-chicago-boys-asociados-respondan-por-el-botin-que-algunos-se-llevaron/>.
- (2011), “Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘inverted-U’: it’s all about the share of the rich”, *Development and Change*, vol. 42, N° 1, abril [en línea] <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>.
- (1978), “Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?”, *World Development*, vol. 6, N° 7-8, julio-agosto.
- Parrondo, J. M. (1996), “How to cheat a bad mathematician”, Grupo de Mécanica Estadística de la Universidad Complutense de Madrid [en línea] <http://seneca.fis.ucm.es/parr/GAMES/cheat.pdf>.
- Pérez, C. (2002), *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Piketty, T. (2020), *Capital and Ideology*, Cambridge, Harvard University Press.
- (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Harvard University Press.
- Poulantzas, N. (1975), *Political Power and Social Classes*, Nueva York, New Left Books.
- Ricardo, D. (1959), *Principios de economía política y tributación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rowthorn, R. (2014), “A note on Piketty’s *Capital in the Twenty-First Century*”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, N° 5, septiembre.
- Russell, B. (1959), *La guerra nuclear ante el sentido común*, Madrid, Aguilar, S. A. de Ediciones.

- Sartre, J. P. (2004), *Crítica de la razón dialéctica*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- (1946), *Las moscas (Les Mouches) y A puerta cerrada (Huis Clos)*, Londres, Hamish Hamilton.
- Scheidel, W. (2017), *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Segal, H. (1997), *Psychoanalysis, Literature and War: Papers 1972-1995*, Abingdon, Routledge.
- Shakespeare (s/f), “Act 1. Scene II”, *King Lear*, The Literature Network [en línea] <http://www.en línea-literature.com/shakespeare/kinglear/3/>.
- Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edwin Cannan (ed.), Chicago, Chicago University Press.
- Solow, R. M. (1956), “A contribution to the theory of economic growth,”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, febrero.
- Solt, F. (2020), “Measuring income inequality across countries and over time: the Standardized World Income Inequality Database”, *Social Science Quarterly*, vol. 101, N° 3, SWIID version 9.0, octubre [en línea] <https://fsolt.org/swiid/>.
- Stein, B. (2006), “In class warfare, guess which class is winning”, *The New York Times*, 26 de noviembre [en línea] <https://www.nytimes.com/2006/11/26/business/yourmoney/26every.html>.
- Stiglitz, J. E. (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W. W. Norton.
- Taylor, L. (2020), *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*, Studies in New Economic Thinking, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2014), “The triumph of the rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes”, *International Journal of Political Economy*, vol. 43, N° 3.
- The Conference Board (2020), “Total Economy Database: key findings” [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.
- Wade, R. (2003), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Waissbluth, M. (2020), “Un manifiesto socialdemócrata”, *El Mostrador*, 24 de julio [en línea] <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/07/24/un-manifiesto-socialdemocrata>.
- Williamson, J. G. (2009), “Five centuries of Latin American inequality”, *NBER Working Paper*, N° 15305, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Wood, E. M. (2002), *The Origin of Capitalism: A Longer View*, Londres, Verso.
- World Inequality Lab (2020), World Inequality Database [en línea] <http://wid.world/>.
- Žižek, S. (2008), *Violence*, Nueva York, Picador.

## Anexo A1

### 1. La “nueva” izquierda latinoamericana

En forma muy breve (para un análisis detallado ver Palma (2016b)), la clave del éxito distributivo de la élite capitalista —aparte de su poder político *de facto*, su efectividad como grupo de presión, la capacidad de resolver sus propios problemas de acción colectiva y las astutas alianzas políticas con los estratos medios— ha sido su capacidad de crear consensos hegemónicos en torno a su ideología y praxis. La “nueva” izquierda es tan solo una de sus víctimas.

En parte por esto, en América Latina, como en muchas otras partes del mundo, la “nueva” izquierda se caracteriza por haber llegado a la conclusión (en forma un tanto apresurada) de que dentro de los parámetros actuales, tanto nacionales como internacionales, no sería posible construir alianzas que generen el apoyo necesarios para poder llevar a cabo agendas económicas progresistas.

La historia del Sur nos enseña que dichas agendas requieren un respaldo de amplias mayorías (todo indica que no bastan las simples mayorías) para poder hacer frente simultáneamente a todas las fuerzas internacionales y nacionales que se oponen a ellas compulsivamente. Esta base de apoyo es necesaria, por ejemplo, para que el Estado pueda disciplinar a la élite capitalista (y a veces a los trabajadores) a fin de poder construir una agenda económica que genere alta eficiencia y bajos niveles de desigualdad en el ámbito de la producción (como las que se encuentran en la República de Corea y la provincia china de Taiwán (véase el gráfico A2.2)).

En algunos casos —como los liderados por Nelson Mandela en Sudáfrica, Lula da Silva en el Brasil, y Patricio Aylwin y Ricardo Lagos en Chile—, las coaliciones de centro-izquierda en el Sur han tenido claras oportunidades para construir dichas alianzas y generar dichos apoyos. Sin embargo, y con demasiada facilidad, renunciaron a sus agendas económicas progresistas y abandonaron la economía como el eje del debate distributivo. En otras palabras, como la “nueva” izquierda creyó que no podría obtener el suficiente poder para implementar su propia agenda económica, trató de ganar poder para implementar la agenda de otros, pero de manera más eficiente y humana. Así, intentó conseguir el poder político para implementar lo que Francisco de Oliveira (2003) llamó una “hegemonía al revés” o lo que Paulo Arantes (2007) denominó una “utopía invertida”<sup>40</sup>.

En toda América Latina, pero especialmente en Chile y el Brasil (y también en Sudáfrica), la “nueva” izquierda utilizó el argumento de las “necesidades urgentes” para justificar el abandono de su agenda económica y redistributiva, para sustituirlas por políticas “prudentes” (esto es, aceptables a los grupos dominantes en el mercado).

En última instancia, según el concepto de Sartre (2004) de la *mauvaise foi* (mala fe), esto fue un ejercicio para convencer tanto a los demás *como a sí mismos* de que la transformación de la sociedad se había convertido en un riesgo inaceptable. Por lo tanto, un componente clave de su aparente pragmatismo fue nunca decir ni hacer nada que pudiera despertar a los fantasmas del pasado (Arantes, 2007).

Cuando se preguntó a Margaret Thatcher cuál era su mayor logro político, su respuesta no dejó lugar a dudas: transformar al Partido Laborista en el “nuevo” Partido Laborista de Blair y Brown<sup>41</sup>. Pinochet (si hubiese tenido capacidad para articular su pensamiento), habría podido decir lo mismo de la “nueva” izquierda en Chile. Son buenos ejemplos de cómo los neoliberales lograron “fabricar

<sup>40</sup> Para obtener más información sobre cómo la “nueva” izquierda latinoamericana ha perdido su compás ideológico, véase Palma (2016b).

<sup>41</sup> Véase [en línea] <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/margaret-thatcher-s-legacy-split-milk-new-labour-and-big-bang-she-changed-everything-8564541.html>.

consentimiento” en el sentido ya citado de Chomsky. Como nos recuerda Žižek (2008), el signo más revelador del éxito neoliberal al respecto, particularmente en la esfera económica, fue cuando la “nueva” izquierda comenzó “a contar historias de los demás como si fueran propias”.

Parte de esta estrategia fue contar dichas historias, disfrazadas de “tercera vía”, tanto a sus bases, como a la élite capitalista y a los mercados financieros internacionales. Así también justificaba su reacia aceptación inicial del modelo neoliberal. Lo más sorprendente de esto fue la facilidad con la que esta narrativa convenció a los propios narradores.

## Anexo A2

### 1. La socialdemocracia de posguerra frente a la “tercera vía” posterior a Thatcher y Reagan

En el pensamiento socialdemócrata posterior a la Segunda Guerra, e incluso antes de su final (como en la reunión de Bretton Woods), hubo una idea clave: la única manera eficaz de salir del desastre era “reestructurar para reactivar”. Esta misma idea es la más relevante para la situación actual de América Latina (Palma, 2020a). Esta noción exigía una nueva agenda económica y social que estuviesen *estrechamente interrelacionadas* y reforzadas mediante la interacción. La simetría entre las dos agendas en la posguerra se convirtió en el distintivo de esta estrategia, y uno de sus principales puntos fuertes. En cambio, la asimetría entre las dos se convirtió en el rasgo definitorio y la mayor debilidad de la “versión 2.0” de esta estrategia en la Europa neoliberal posterior a la década de los ochenta. La agenda económica iba en una dirección y la agenda social, en otra.

### 2. Las contracorrientes neoliberales de la década de los setenta

Una forma de concebir el resurgimiento del neoliberalismo durante la década de los setenta es que la estanflación posterior a 1973 despertó el poder destructivo del fundamentalismo; quienes veneraban las fuerzas del mercado desregulado soñaban con una oportunidad para vengarse del éxito de la “herejía” rooseveltiano-keynesiana. Lo que los neoliberales realmente temían era que ese éxito destruyese la fe en los mercados libres, y amenazara con un caos analítico que acabaría con la comprensión y eliminaría el significado.

Este miedo puso en juego instintos destructivos, ya que la peor parte de la “herejía” rooseveltiano-keynesiana (y del estructuralismo en la periferia) fue su indiscutible éxito en la reestructuración y reactivación de la economía mundial después de la guerra, tanto al norte como al sur del ecuador.

Por lo tanto, el verdadero desafío para los neoliberales no era superar creativamente el keynesianismo, sino erradicarlo de la faz de la tierra. Cuando se le preguntó al principal ideólogo de las reformas neoliberales del Brasil cuál era su principal objetivo, respondió que era “deshacer 40 años de estupidez”, agregando que para entonces uno era o bien neoliberal o bien “neoidiota” (Revista *Veja*, 15 de abril de 1998). Esta idea de deshacer estupideces (de multiplicarlo todo por -1) fue lo que hizo que estas reformas neoliberales se convirtieran en un ejercicio de destrucción no creativa.

Según el psicoanalista Ron Britton (1998), existe una relación directa entre la expectativa de entender la realidad y la tolerancia con la discrepancia. Cuanto más altas son las expectativas (como suele ser en las ciencias naturales), mayor es la tolerancia a la discrepancia; pero si las expectativas son bajas, la intolerancia suele ser alta. La disciplina económica posreformas neoliberales es un ejemplo paradigmático de esto último.

La concepción de Foucault (2009) de la relación entre el poder y el conocimiento, en particular, el rol de la disciplina económica en la democracia — como una forma de poder que disciplina imponiendo formas específicas de conocimiento —, es útil para comprender la función de los “expertos” en todo esto. En Chile, y en todo el mundo, muchos se han convertido en la guardia pretoriana del neoliberalismo. En un debate reciente en Chile sobre el retiro del 10% de los fondos de pensiones privados para ayudar a los hogares a paliar la disminución de los ingresos provocada por la pandemia, los autodenominados “expertos” compitieron entre sí para ver quién hacía la predicción más apocalíptica de lo que sucedería si el Parlamento lo aprobaba. Sin embargo, como hacía tiempo que gritaban que venía el lobo, ahora nadie les prestó mucha atención.

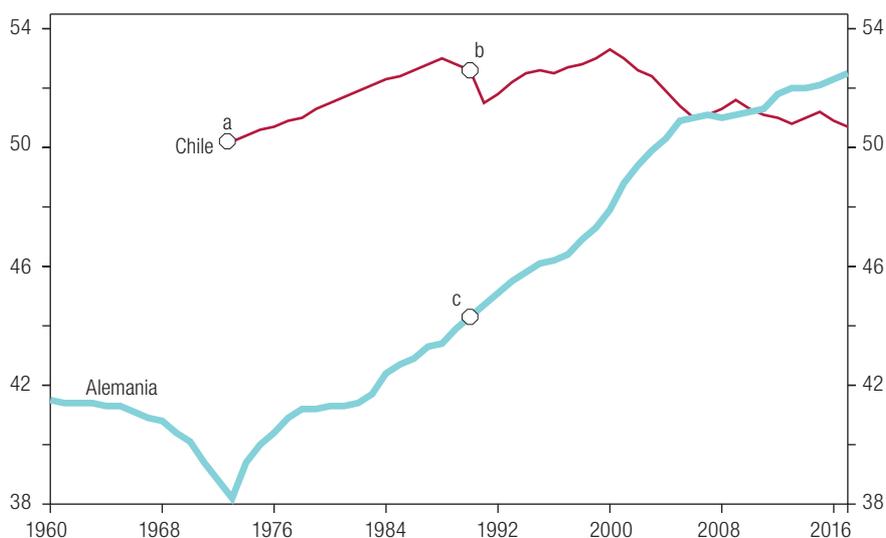
### 3. La asimetría cada vez mayor entre la agenda económica y la social en la nueva socialdemocracia europea

El problema fundamental de la nueva socialdemocracia europea, a diferencia de su versión de posguerra, es que su nueva agenda económica se ha disociado por completo de su agenda social (la cual sigue su formulación tradicional). La primera absorbió indiscriminadamente el discurso económico neoliberal, mientras que la segunda se declaró inmune a esto.

Además, como ambas agendas permanecen ancladas en el pasado –una, (la social) intenta repetirlo: la otra (la económica) intenta lo opuesto (construir un futuro que es el opuesto a dicho pasado)–, ignoran que la nueva revolución tecnológica y el nuevo orden económico internacional obligan a replantearse todo de modo creativo. El epítome de esta asimetría es Alemania, como se refleja claramente en su distribución mercado.

**Gráfico A2.1**

Alemania y Chile: desigualdad mercado según el índice de Gini, 1960-2017



**Fuente:** Standardized World Income Inequality Database, octubre de 2020 [en línea] <https://fsolt.org/swiid/>.

**Nota:** Como la fuente no proporciona información por deciles, no es posible realizar el análisis usando el coeficiente de Palma.

- a. Golpe de Estado de Pinochet.
- b. Retorno de Chile a la democracia.
- c. Reunificación alemana.

Es sorprendente cómo la elección de Ronald Reagan y Margaret Thatcher y la caída del Muro de Berlín embarcaron a los países de la OCDE en un proceso de cerrar brechas “al revés” con respecto a países de ingreso medio altamente desiguales, como América Latina, “banalizando” su desigualdad mercado. El Consenso de Washington prometió la convergencia en todo el mundo, y no solo en los ingresos, sino también en las instituciones y la desigualdad. Aunque en lo distributivo (y más) se produjo dicha convergencia distributiva, esta, como indica el gráfico A2.1, ¡ocurrió en la dirección equivocada!

La diferencia entre la agenda económica socialdemócrata de la posguerra en Europa y los Estados Unidos y la posterior agenda neoliberal es que la primera intentaba generar un dinamismo económico “disciplinando” el capital, mientras que esta última inculcó en el “sentido común” (perspectiva de Gramsci) que la única forma de generar crecimiento económico era manteniendo a los ricos contentos.

Como se muestra en el gráfico A2.1, esto tuvo un impacto desigualador en la distribución del ingreso mercado (antes de impuestos y transferencias) previamente inimaginable.

Además, mientras que en Alemania el índice de Gini de mercado aumentó un tercio, la inversión cayó en la misma medida, del 30% del PIB al 20%, acercándola al promedio de América Latina desde 1980. Esta obsesión por “latinoamericanizar” la inversión se generalizó en los países de la OCDE. Mientras tanto, el crecimiento de la productividad en Alemania también disminuyó de aproximadamente el 4%-5% anual a casi cero, de nuevo, similar al promedio latinoamericano desde 1980 (Palma, 2019a y 2020b).

Por lo tanto, en cuanto a la desigualdad, la nueva ley de hierro de la oligarquía parece indicar que, con la desigualdad mercado inflada artificialmente al estilo latinoamericano, cuanto mayor es la proporción del ingreso que se apropian los más ricos, menor es la proporción de ese ingreso que se devuelve a la economía de forma productiva. Como ya se sugirió, es tentador decir “bienvenidos al tercer mundo”.

Los Estados Unidos también se volvieron más desiguales en su distribución mercado que su vecino al otro lado del Río Grande (índices de Gini de 51 para los Estados Unidos y de 47 para México en 2018). Si los Estados Unidos tuvieran el mismo nivel de ingresos que tenían antes de la pandemia, pero la desigualdad de cuando Reagan fue elegido Presidente, el 1% más rico ganaría 2 billones de dólares menos de lo que ganaba (una cifra superior al PIB del Brasil). Mientras tanto, el salario medio real por hora ha estado estancado desde Reagan.

A su vez, si los Estados Unidos tuvieran los mismos ingresos y la misma desigualdad que tenían en 2019, pero su proporción de inversión con respecto al PIB fuera como antes de Reagan, se invertiría más de 1 billón de dólares más al año. Al vincular ambos indicadores (mayor desigualdad con menor inversión y crecimiento de la productividad), encontramos una clara tendencia “bananizadora”; esto es, a cerrar la brecha “al revés” (*reverse catching up*) con respecto a la forma que operan los países al otro lado del río Grande.

Así pues, no debería sorprendernos que cuando el Papa Francisco se refirió a este tipo de capitalismo, y su avaricia descontrolada, dijera que es el “estiércol del diablo”, la cual crea una “dictadura sutil” y saquea la naturaleza<sup>42</sup>. Además, al hablar de los mercados financieros, añadió que “se instaura una nueva tiranía invisible, a veces virtual, que impone, de forma unilateral e implacable, sus leyes y sus reglas”<sup>43</sup>.

Mi crítica principal a la “nueva” socialdemocracia europea no es que se neoliberalizó (sobre gustos no hay nada escrito); es sobre su inhabilidad de absorber elementos del neoliberalismo económico en forma creativa. Como decíamos, para Gramsci (2000) todas las ideologías hegemónicas, de querer seguir siéndolo, tienen que absorber elementos de ideologías opuestas, articulándolos con la esencia de su propia ideología. Esto significa que para que un consenso siga siendo hegemónico, los grupos dominantes tienen que hacer concesiones ideológicas con respecto a los grupos subordinados, pero sin poner en peligro su dominio. Eso es lo que ha hecho tan bien la élite de Chile después de perder el plebiscito de 1988 y el retorno a la democracia, y está intentando hacerlo de nuevo en lo que el artículo del que forma parte este anexo denomina estrategia 4, integrando aspectos de la agenda social de la “nueva” socialdemocracia europea (como la necesidad de protección social), mientras mantiene intacta su agenda económica en el “más de lo mismo”.

Lo más atractivo de la “nueva” socialdemocracia europea para ellos, es que hizo este esfuerzo de absorber elementos de la ideología opuesta con poca imaginación y, a veces, de modo oportunista, y permitió que la ideología económica neoliberal simplemente sustituyera a la propia. El resultado fue una ideología económica insípida y totalmente disociada de la agenda social.

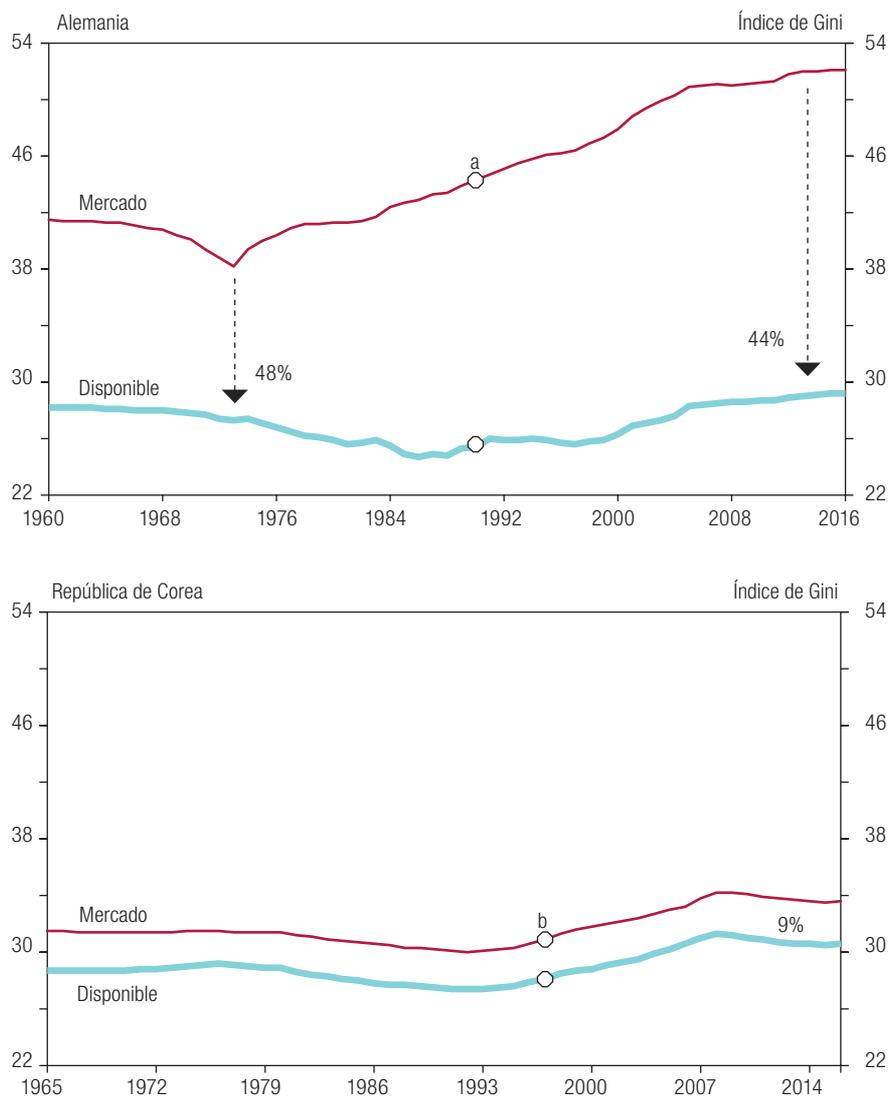
<sup>42</sup> Véase [en línea] <https://edition.cnn.com/2015/07/07/world/pope-mass-ecuador-quito/index.html>; y <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/10/poor-must-change-new-colonialism-of-economic-order-says-pope-francis>.

<sup>43</sup> Véase [en línea] <https://uk.reuters.com/article/pope-economy/pope-rails-against-dictatorship-of-the-economy-urges-reform-idUSL6N0DX27N20130516>.

La cuestión fundamental es que el sorprendente deterioro de la desigualdad mercado de Alemania distaba mucho de ser inevitable (igual que en el resto de Europa, Occidental y Oriental). En el gráfico A2.2 se compara Alemania y la República de Corea.

**Gráfico A2.2**

Alemania y la República de Corea: desigualdad mercado y desigualdad ingresos disponibles, 1960-2016



**Fuente:** Standardized World Income Inequality Database, octubre de 2020 [en línea] <https://fsolt.org/swiid/>.

**Nota:**  
a. Reunificación alemana.  
b. Crisis financiera.

Como se muestra en el gráfico A2.2, Alemania y la República de Corea llegaron a una distribución similar en sus ingresos disponibles (un índice de Gini de alrededor de 30; equivalente a un índice de Palma de aproximadamente 1,2). Sin embargo, la República de Corea ya casi alcanza ese bajo nivel de desigualdad de ingresos disponibles en el ámbito de la producción. Alemania, en cambio, ha elegido seguir un camino tortuoso: mientras deja que su distribución mercado empeorase artificialmente 14 puntos porcentuales en la escala de Gini entre mediados de la década de 1970 y mediados de

la década de 2010, luego (y a diferencia de los países de América Latina) pone en marcha una política redistributiva de proporciones faraónicas para llegar al mismo nivel de desigualdad en los ingresos disponibles que la República de Corea (país que alcanza ese bajo nivel de desigualdad sin mucho esfuerzo de redistribución, porque casi lo consigue en el mercado).

Eso es lo que llamo la “falla distributiva” de la nueva socialdemocracia europea (Palma, 2019a). Dejar que las cosas vayan por un lado en el mercado, para luego revertirlas con impuesto y transferencias. Esta falla es diferente a un aumento autoconstruido de la desigualdad mercado *per se*, lo cual es una falla distributiva en sí mismo. Esta nueva falla distributiva está vinculada a la necesidad de tener que hacer un esfuerzo cada vez mayor para poder reducir la crecientemente distorsionada desigualdad mercado, lo cual absorbe cada vez más recursos y ciertamente es insostenible a largo plazo (Palma, 2019a).

El resultado de esta falla distributiva es que los requisitos directos de protección social en la Unión Europea ya representaban el 40% del gasto público antes de la pandemia, o un equivalente al 16% del PIB. Si se le suma la salud y la educación pública, los tres ámbitos juntos representaban dos tercios de todo el gasto público o una cantidad equivalente al 25% del PIB. Y a consecuencia de la pandemia, como la desigualdad y la necesidad de protección social han aumentado, este coste se ha disparado<sup>44</sup>. En la zona del euro, por ejemplo, el déficit presupuestario se ha multiplicado casi por diez para contrarrestar la pandemia (*Financial Times*, 2020b).

En resumen, incluso antes de la pandemia, en Alemania uno de cada cuatro euros de valor agregado tenía que destinarse a los diferentes aspectos de la protección social, principalmente para corregir una desigualdad mercado autoconstruida, innecesaria, ineficiente y gigantesca –incluso similar a la latinoamericana–.

El Papa Francisco da en el clavo cuando aborda este tema: “Cierta liberalismo cree que es necesario producir primero riqueza [para unos pocos], no importa cómo, para después promover alguna política redistributiva por parte del Estado” (Librería Editrice Vaticana, 2015). La clave aquí es el “no importa cómo”: Europa no solo ha “latinoamericanizado” su desigualdad mercado, sino que su élite cada vez más financierizada y rentista, al hacer esto, ha hecho lo mismo con los niveles de inversión y crecimiento de la productividad.

Mientras tanto, la República de Corea solo necesita invertir el 11% del PIB en protección social para alcanzar la misma distribución del ingreso disponible para la que Alemania tiene que gastar más del doble. Por eso la República de Corea puede permitirse dos lujos simultáneamente: recaudar 15 puntos porcentuales del PIB menos en impuestos que Alemania y tener un nivel de inversión pública que es el doble del de Alemania (OCDE, 2020a).

Debido a esto, el nuevo estado del bienestar socialdemócrata europeo ha terminado siendo un subsidio *de facto* para la desigualdad mercado, ya que una desigualdad tan alta no sería políticamente viable sin un nivel estratosférico de protección social, el cual requiere un nivel de impuestos por sobre el 40% del PIB y una explosión de la deuda pública. La protección social es, supuestamente, un subsidio para los más pobres, pero en la práctica, uno de los mayores beneficiarios son los grupos de ingresos altos pues les permite continuar con el “más de lo mismo”.

Esto también se refleja en que después de la crisis financiera mundial de 2008, los Estados Unidos y Europa gastaron 1 billón de dólares en rescates bancarios e inyectaron 15 billones de dólares a través de la flexibilización cuantitativa (QE), que ha aumentado enormemente, y en forma artificial, el patrimonio neto de un pequeño grupo de personas (Palma, 2020b). El resultado, como ya se dijo, es que el estado de bienestar se ha transformado *de facto* en un Robin Hood posmoderno, que “roba” a los ricos para darles a los más ricos (Palma, 2020c).

<sup>44</sup> Véanse *Financial Times* (2020a) y Palma (2020b).



# Brasil: efectos del COVID-19 y recuperación<sup>1</sup>

Luiz Carlos Bresser-Pereira

## Resumen

En este artículo se examinan los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la población y la economía del Brasil, su elevada mortalidad por cada 100.000 habitantes y su lenta estabilización. Se hace una breve comparación con lo que ocurre en un país similar de América Latina, la Argentina, donde los resultados en términos de mortalidad por cada 100.000 habitantes fueron mejores, y en Francia, donde la recuperación fue más marcada. También se evalúa la eficiencia en los gastos y se observa que la comparación tampoco es favorable para el Brasil. Por último, se aborda el problema del financiamiento y se argumenta que solo la Argentina recurrió a la compra de bonos del tesoro por el banco central del país, la política adoptada en la mayoría de los países ricos que tienen una moneda y un banco central propios (no es el caso de Francia).

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, aspectos demográficos, mortalidad, salud, política económica, política sanitaria, gastos públicos, financiación, Brasil

## Clasificación JEL

I18, O29, E5

## Autor

Luiz Carlos Bresser-Pereira es Profesor Emérito de la Fundación Getulio Vargas. Correo electrónico: [luiz.bresser@fgv.br](mailto:luiz.bresser@fgv.br); sitio web: [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Tiago Porto, doctorando de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getulio Vargas (EAESP-FGV), por el excelente asesoramiento prestado durante la preparación de este artículo.

## I. Introducción

Entre las décadas de 1930 y 1980, el Brasil creció de manera satisfactoria y se industrializó en el marco de un régimen de política económica desarrollista. En los años setenta cometió el error de endeudarse y en la década siguiente se vio afectado por la gran crisis de la deuda externa, a la que se sumó una elevada inflación inercial. Debilitado por la crisis y bajo la presión del Norte, que en 1980 había virado hacia el liberalismo económico, entre 1990 y 1992 el Brasil implementó una apertura comercial y financiera, entró en un proceso de desindustrialización prematura y volvió a ser un mero exportador de productos básicos. Desde entonces, experimenta un proceso de cuasiestancamiento que solo se interrumpió durante un período, en la década de 2000, debido al auge de los productos básicos. Entre 1950 y 1980, en el marco de un nacionalismo desarrollista, el ingreso per cápita creció a una elevada tasa del 3,5% anual. Desde 1980 este indicador crece un 0,8% al año, en comparación con el 1,5% anual en los países ricos y el 3,0% anual en los países en desarrollo en ese mismo período. En 2014 el país entró en una profunda recesión, seguida de una recuperación muy insatisfactoria que confirmó el cuadro general de cuasiestancamiento.

Fue en ese marco económico que el Brasil, como todos los demás Estados nación, se enfrentó a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) a comienzos de 2020. Algunos países lo hicieron mejor que otros, en términos de número de muertes, desempleo, aumento de la pobreza, reducción del producto interno bruto (PIB) y endeudamiento público. Si bien es difícil clasificar a los países según su éxito o fracaso en estos cinco criterios, es posible afirmar con cierta seguridad que los resultados del Brasil y los Estados Unidos fueron peores que los de China y Nueva Zelanda. Por otra parte, sabemos que los resultados obtenidos fueron mejores cuanto más rápido se enfrentó el problema en cada país, cuanto más eficaces fueron las medidas de aislamiento o distanciamiento físico, cuantas más pruebas se realizaron y cuanto más cuidadosos fueron el seguimiento de los infectados y el rastreo de sus contactos, cuanto más fuerte y correcta fue la orientación del gobierno a la población con respecto a esas medidas, cuanto más solidarios fueron los habitantes de cada país ante la pandemia y cooperaron con el gobierno en la adopción de conductas orientadas a disminuir la propagación de la enfermedad, cuanto mejor era ya el sistema de salud pública, cuanto más apoyo presupuestario tuvo este cuando estalló la pandemia, cuanto más y mejor gastó el Estado para disminuir el número de muertes, limitar el aumento del desempleo y la quiebra de las empresas y la reducción de la demanda, y, por último, según la forma en que se financiaron los gastos de emergencia, ya sea mediante el endeudamiento del Estado con el sector privado y el aumento de la deuda pública o mediante el financiamiento monetario (la compra por el banco central de bonos emitidos por el tesoro para los gastos relacionados con la pandemia).

En este ensayo abordaré el caso del Brasil y examinaré sus malos resultados en la gestión de la pandemia. ¿Hay alguna relación entre el bajo crecimiento de la economía brasileña desde 1980 y el elevadísimo número de muertes a causa del COVID-19? Aunque no es posible afirmar con certeza que esa relación exista, de una cosa estoy seguro: para que un Estado nación pueda desarrollarse y enfrentar los nuevos problemas que surgen continuamente la nación debe estar unida. Ahora bien, la cohesión de la nación brasileña, que había aumentado en gran medida en los años ochenta con la construcción de una coalición de clases popular-democrática y la aprobación de una constitución social y desarrollista, no logró que el país reanudara el crecimiento interrumpido en 1980. Con las grandes manifestaciones populares de junio de 2013 quedó claro que esa unión era una cosa del pasado. Para evaluar si el Brasil realmente fracasó al enfrentar el COVID-19, en este artículo haré una breve comparación con la Argentina y Francia.

## II. Políticas públicas

Las políticas públicas adoptadas por los países para hacer frente a la pandemia fueron de tres tipos: i) sanitarias, destinadas a disminuir el número de personas infectadas y el número de muertes; ii) fiscales, destinadas a garantizar un ingreso mínimo a la población, reducir el desempleo, la quiebra de las empresas y la caída del PIB causados por las medidas sanitarias, y iii) financieras, destinadas a financiar los gastos relacionados con el COVID-19.

Entre las políticas sanitarias que recomendaron los infectólogos y las instituciones sanitarias internacionales y que resultaron eficaces se incluyen: el cierre de las fronteras del país, la prohibición del ingreso de vuelos internacionales, el cierre de las ciudades o regiones afectadas, la realización de pruebas masivas, el rastreo y aislamiento de los contactos de las personas con pruebas positivas, el uso obligatorio de mascarillas, la implementación de hospitales o camas de emergencia, la provisión de respiradores suficientes, la gratuidad de las pruebas y del tratamiento de salud, la orientación de la población sobre las conductas individuales y la prohibición o la estricta restricción de los despidos. Estas son las medidas que se tomaron en dos países que lograron enfrentar la pandemia con gran éxito: un país muy grande, China, y un país muy pequeño, Nueva Zelanda.

La política fiscal adecuada consistió en aumentar considerablemente el gasto público, dejando de lado la preocupación por el fuerte incremento del déficit público. Se trataba de ampliar el gasto público en: i) el área de la salud, aumentando el número de camas en los hospitales y la disponibilidad de los equipos y medicamentos indicados para tratar la enfermedad; ii) la ampliación de la asistencia en caso de desempleo; iii) una política de ingresos básicos para los más pobres; iv) una política de estímulo a las empresas para que no despidieran empleados, y v) diversas políticas de apoyo a las empresas para evitar su quiebra. En términos más generales, se trataba de adoptar una política anticíclica de expansión de la inversión pública. Estas fueron las políticas adoptadas en los países que enfrentaron la pandemia de manera más competente en el ámbito económico.

## III. Criterios y políticas

Para esta comparación escogí dos países: la Argentina, por ser un país de ingresos medios como el Brasil que, no obstante los graves problemas que enfrenta, logró evitar un gran número de muertes, y Francia, porque me pareció interesante incluir un país rico en la comparación. Como criterios de éxito o fracaso en el enfrentamiento del COVID-19 elegí un número limitado de indicadores: el número de muertes por cada 100.000 habitantes, el aumento de la tasa de desempleo, el incremento de la pobreza o la desigualdad, la tasa de disminución del PIB y el valor del gasto realizado más la pérdida de ingresos del Estado. Los datos obtenidos se presentan en el cuadro 1. Si bien no son completamente comparables, dan una buena idea del desempeño de cada país.

**Cuadro 1**  
El COVID-19 en el Brasil, la Argentina y Francia

	Brasil	Argentina	Francia
Muertes por cada 100 000 habitantes <sup>a</sup>	52,3	14,2	46,5
Aumento de la tasa de desempleo ( <i>en puntos porcentuales</i> )	2,3	1,5 <sup>b</sup>	-0,5
Aumento de la pobreza o la desigualdad	-0,9%	11,5%	0,0%
Tasa de disminución del producto interno bruto (PIB)	-9,1%	-9,9%	-12,5%
Gasto más pérdida de ingreso ( <i>como porcentaje del PIB</i> )	11,8% <sup>c</sup>	6,7%	6,9%

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard", 2020 [base de datos en línea] <https://covid19.who.int/>; Worldometers.info, "World Population", 2020 [base de datos en línea] <https://www.worldometers.info/es/>; Institución Fiscal Independiente, *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, N° 43, 17 de agosto de 2020 [en línea] [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43\\_AGO2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43_AGO2020.pdf); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)", *Trabajo e Ingresos*, vol. 4, N° 3, junio de 2020; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Unemployment rate", 2020 [base de datos en línea] <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>; J. Cuaresma y otros, "Poverty headcount ratio at \$3.20/day", 2019 [base de datos en línea] [https://dashboards.sdgindex.org/explorer/sdg1\\_320pov](https://dashboards.sdgindex.org/explorer/sdg1_320pov); Fondo Monetario Internacional (FMI), "Actualización de las perspectivas de la economía mundial", 2020a [en línea] <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOupdateJune2020>; FMI, "Policy responses to Covid-19", 2020b [en línea] <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

**Nota:** A menos que se indique otra cosa, los datos corresponden a los dos primeros trimestres de 2020.

<sup>a</sup> Tras un mismo número de días para los tres países (151 días desde la primera muerte).

<sup>b</sup> Variación de la tasa de desempleo entre el cuarto trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2020.

<sup>c</sup> Según la Institución Fiscal Independiente (2020), la ejecución por el Gobierno federal de los gastos y créditos liberados fue del 50,6%.

## IV. Número de muertes por cada 100.000 habitantes

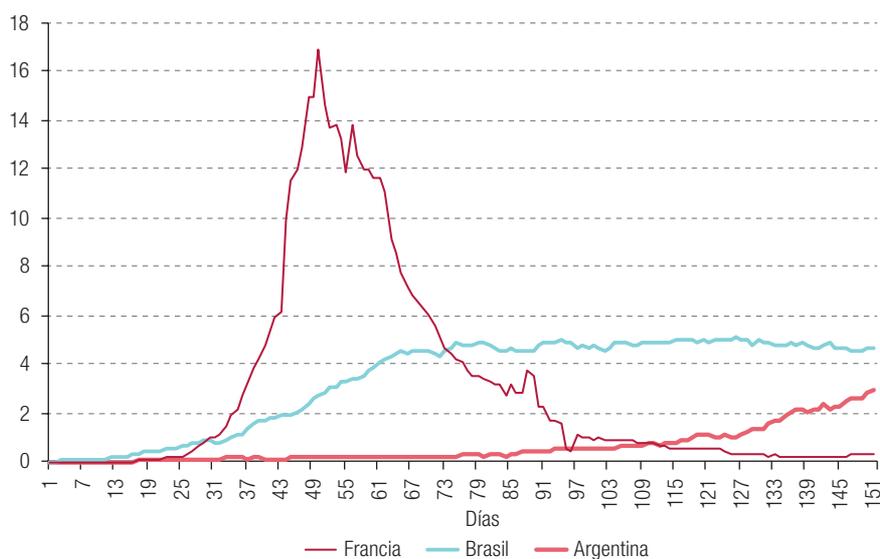
El resultado más importante es, sin duda, el número de muertes por cada 100.000 habitantes. De acuerdo con las estadísticas oficiales utilizadas, el número de muertes en el Brasil fue mayor que en Francia y mucho mayor que en la Argentina. Sin embargo, este número está definitivamente subestimado. Paulo Lotufo, epidemiólogo de la Universidad de São Paulo, afirmó que las muertes se están subestimando en todos los países. Por ejemplo, según *The New England Journal of Medicine*, el número de muertes causadas por el COVID-19 en Italia fue un 30% mayor que la cifra estimada, mientras en São Paulo, el estado más poblado y rico del Brasil, ese número sería un 170% mayor (Ruprecht, 2020). De acuerdo con cálculos del Imperial College London realizados en junio de 2020, las muertes por el coronavirus serían el triple de las que constan en las estadísticas (Sousa Pinto, 2020).

El número de muertes por COVID-19 fue ciertamente menor cuanto más firmes fueron los gobiernos al establecer las medidas de confinamiento y cuarentena, cuanto mayor fue el número de pruebas realizadas y cuanto mejores fueron el seguimiento de los infectados, el rastreo de sus contactos y la asistencia médica y hospitalaria. Además, el tiempo entre el primer caso de contagio verificado en el país y el inicio de la política de contención de la enfermedad también fue una variable crucial. Cuanto menor fue el número de días entre los dos hechos, menor fue la propagación inicial de la enfermedad y menor, naturalmente, el número de personas infectadas. El número de muertes en la Argentina fue mucho menor que en Francia porque el Gobierno argentino reaccionó con mayor rapidez que el francés. Según Natanson (2020), pese a las preocupaciones expresadas por los gobernadores de las provincias y los alcaldes con respecto a las consecuencias sociales de un cierre riguroso y firme, el Presidente Alberto Fernández actuó con celeridad y eligió el camino aparentemente menos popular de adoptar un estricto sistema de aislamiento y cuarentena. En Francia, como en los principales países de Europa, hubo un retraso mayor, que puede explicarse por el hecho de que fueron afectados por el coronavirus antes que el Brasil y la Argentina. Sin embargo, una vez que el Gobierno francés tomó las medidas necesarias, lo hizo de manera competente y el número de muertes disminuyó. El caso del Brasil fue

muy diferente. De acuerdo con el epidemiólogo citado, Paulo Lotufo, el Brasil podría haber tenido un tercio de las muertes y la mitad de los casos del nuevo coronavirus si el distanciamiento se hubiera adoptado de manera más eficaz desde el principio (UOL, 2020).

En el gráfico 1 se muestra el número de muertes diarias causadas por el COVID-19 en los 151 días desde el primer caso de muerte en cada país. Se eligió el período de 151 días porque, a la fecha de redacción de este artículo, era el tiempo que había transcurrido desde el comienzo de la pandemia en la Argentina (el último de los tres países en resultar afectado por la enfermedad). En el gráfico se observa que el mejor desempeño corresponde a la Argentina. En este caso, la rapidez de actuación del Gobierno fue crucial. Como en muchos países en los que el COVID-19 se manifestó de manera temprana, las autoridades francesas tardaron en actuar y la enfermedad se propagó, pero luego actuaron con firmeza al adoptar las políticas necesarias y el número de muertes disminuyó considerablemente. El Brasil fracasó por completo y el número de muertes creció hasta alcanzar un valor máximo 75 días después de la primera muerte, pues, a diferencia de lo que ocurrió en Francia, el Gobierno no fue capaz de adoptar políticas para reducir la curva de contagios.

**Gráfico 1**  
Argentina, Brasil y Francia: muertes diarias por cada millón de habitantes desde la primera muerte por COVID-19, 2020  
(En número de personas)



**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard", 2020 [base de datos en línea] <https://covid19.who.int/>.

**Nota:** Media móvil de siete días desde el primer caso de muerte.

No se puede decir que el Gobierno federal, que era el principal responsable de la política que se debía aplicar, tardara en tomar medidas para combatir el virus, porque en realidad no hizo prácticamente nada excepto dificultar la actuación del Sistema Único de Salud (SUS) brasileño, los gobernadores y los alcaldes. De hecho no hubo una política de contención de la pandemia hasta que los funcionarios públicos asociados al SUS, los gobernadores de los estados y los alcaldes decidieron iniciar la política de confinamiento por su cuenta, a pesar de las críticas del Presidente, que no dejaba de decir que el problema no era grave, que no tenía sentido detener las empresas y las escuelas y que bastaba con suministrar a los hospitales y clínicas públicas de consulta externa dos medicamentos utilizados para la malaria (cloroquina e hidroxicloroquina), cuya eficacia contra el COVID-19 no se ha demostrado hasta ahora y que presentan importantes contraindicaciones. Los estudios realizados hasta la fecha

muestran que estos medicamentos no funcionan ni siquiera cuando se suministran en la fase inicial de la enfermedad, como comenzó a recomendar el Ministerio de Salud por indicación del Presidente. En un escenario dramático como el de la pandemia, el país ya ha cambiado de Ministro de Salud tres veces y, mientras escribo este artículo (a principios de septiembre), dirige el Ministerio de manera interina el general Eduardo Pazuello, que no es médico ni ha tenido en su carrera ninguna relación cercana con las políticas de salud. Los gobernadores y los alcaldes, por otra parte, actuaron de manera básicamente correcta, pero sin el apoyo que necesitaban del Gobierno federal. Al comienzo de la pandemia hubo un conflicto abierto entre el Presidente y los principales gobernadores, pero después de menos de dos meses algunos de ellos —en particular el de São Paulo, que estaba implementando una política de confinamiento adecuada— sufrieron la presión de los empresarios del comercio y los restaurantes y flexibilizaron la política.

## V. Costo de las políticas sanitarias y la protección económica

¿Cuánto gastaron los tres países analizados en hacer frente al coronavirus, reducir el número de muertes, evitar el hambre entre los más pobres, limitar el aumento del desempleo y reducir la quiebra de empresas? ¿Y cuánto disminuyeron sus ingresos fiscales debido a las políticas de confinamiento y cuarentena? ¿A cuánto asciende la inversión de los países para mitigar los efectos del COVID-19, si se suma el aumento de los gastos y la disminución de los ingresos? En el cuadro 1 se observa que, sorprendentemente, el gasto fue mayor en el Brasil, donde el Gobierno federal no tuvo una política de contención de la enfermedad y de apoyo a las personas y a las empresas, pues llegó al 11,8% del PIB, en comparación con el 6,7% en la Argentina y el 6,9% en Francia. La explicación es sencilla: un mes después del comienzo de la pandemia, el Gobierno propuso una ayuda de emergencia mensual de 200 reales, a partir de abril, para los trabajadores informales, los microempresarios individuales, los trabajadores por cuenta propia y los desempleados. Sin embargo, el Congreso Nacional rechazó la propuesta y la multiplicó por tres, sin que estuviera claro —tanto para el Ministerio de Economía como para el Congreso Nacional— cuántos serían los beneficiarios de la medida, que fueron aproximadamente 60 millones de personas. La prestación se mantuvo en ese valor desde abril hasta agosto y se redujo a la mitad para el período de septiembre a diciembre. En diciembre el gasto total debería ser de 450.000 millones de reales, que representan cerca del 7% del PIB.

¿Cuán eficiente fue ese gasto? Si bien no es posible presentar una única medida de eficiencia para cada país, porque los resultados no solo se relacionan con la reducción del PIB, sino también con el número de muertes, el aumento del desempleo y el incremento de la desigualdad, no es difícil concluir que el gasto en el Brasil fue sumamente ineficiente. Aunque fue el país que más gastó, fue también aquel donde se registraron el mayor número de muertes por cada 100.000 habitantes y el mayor aumento del desempleo. Naturalmente, presentó un mejor desempeño en relación con la pobreza, pero esto se explica por la dimensión de la ayuda de emergencia no prevista por el Gobierno.

## VI. El problema del financiamiento

¿Cómo se financiarán los elevados gastos relacionados con el COVID-19? Al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países ricos que disponen de una moneda y un banco central propios (*The Economist*, 2020) y de lo que se hizo en la Argentina<sup>2</sup>, donde se está financiando una parte nunca

<sup>2</sup> La Argentina se financió a partir de utilidades recibidas del Banco Central. Véase OPC (2020, pág. 5).

declarada pero elevada de esos gastos mediante la emisión de dinero, los otros dos países analizados recurrieron a un financiamiento ortodoxo mediante el aumento de la deuda con el sector privado. A mi juicio, este es un error que el Brasil podría haber evitado. Con el estallido de la pandemia, se aprobó en el Congreso Nacional brasileño la Enmienda Constitucional 106 (denominada “Presupuesto de Guerra”), que instituyó un régimen fiscal, financiero y de contratación extraordinario para atender las necesidades derivadas del estado de calamidad pública. Este autorizó la flexibilización de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria 101/2000) y el incumplimiento de la “regla de oro” en materia presupuestaria, que determina que los ingresos procedentes de las operaciones de crédito no pueden utilizarse para financiar gastos corrientes. En la propuesta de enmienda se incluía el permiso, concedido excepcionalmente al Banco Central del Brasil, para comprar nuevos títulos de la Secretaría del Tesoro Nacional destinados a financiar los gastos relacionados con el COVID-19, pero esta no tuvo el apoyo del Gobierno y fue rechazada por los miembros del Congreso Nacional. A mi juicio, esto fue un error; los gobiernos que no adoptaron la emisión de dinero para financiarse perdieron autonomía sobre el monto del gasto en relación con el COVID-19, mientras el financiamiento con el sector privado supuso un aumento de la deuda pública.

Una variable explicativa importante para la definición del valor de los gastos de cada país en relación con el COVID-19 fue, probablemente, la forma de financiamiento elegida (venta de bonos emitidos por el tesoro al sector privado o al banco central). Los países que adoptaron el financiamiento monetario se sintieron libres de gastar más, porque, pese a que esa decisión podía conllevar un déficit público elevado, la deuda pública neta (entendida como la deuda del tesoro menos sus deudas con el banco central) se habría mantenido constante.

Hasta la crisis financiera mundial de 2008 existía un veto a la política de emisión de dinero por los bancos centrales, compartido incluso por los economistas que, por una parte, consideraban la oferta de dinero como endógena, y, por otra, negaban la tesis monetarista de que el aumento de la oferta de dinero sería la causa de la aceleración de la inflación. Sin embargo, después de esa crisis, los bancos centrales de los países ricos pusieron en práctica la “flexibilización cuantitativa”, que suponía la compra de títulos del sector privado y de nuevos bonos emitidos por el tesoro, configurándose, en este segundo caso, el financiamiento monetario. Los objetivos eran aumentar la oferta de dinero o la liquidez del sistema económico, reducir las tasas de interés y, de ese modo, incentivar a las empresas a invertir o a los consumidores a consumir. El aumento de las inversiones y del consumo no se produjo, y las economías de los países ricos se mantienen casi estancadas desde 2008. Sin embargo, hubo una consecuencia probablemente involuntaria (excepto, a mi juicio, en el caso del Japón), que consiste en la gran disminución de la deuda pública de los países que emitieron dinero oficialmente. La reducción de la deuda pública de los Estados Unidos fue relativamente pequeña, cerca del 12%, y ese puede ser el motivo por el cual los economistas estadounidenses no le prestaron mucha atención. En el caso del Japón, cuya deuda era enorme, el aumento de la oferta de dinero mediante la flexibilización cuantitativa fue igualmente enorme y redujo esa deuda un 77%. El objetivo de la medida no era reducir la deuda pública, pero en el caso del Japón la flexibilización cuantitativa fue tan grande que es difícil creer que el Gobierno japonés no considerara también ese hecho al ponerla en práctica. El financiamiento monetario no implica, objetivamente, el aumento de la deuda pública, pero no es eso lo que dice la contabilidad pública “oficial”. El hecho de que el tesoro y el banco central formen parte del mismo aparato estatal no se tuvo en cuenta, porque las reglas internacionales de contabilidad pública no lo permiten. Como puede apreciarse, no solo a los economistas, sino también a los contadores públicos les gusta la ficción, una ficción que, en este caso, desalentaría los gastos públicos “irresponsables”, incluso aunque estos no causaran inflación.

La emisión de dinero no causa inflación, incluso aunque creyéramos en la teoría cuantitativa del dinero, porque la cantidad de dinero en circulación en una economía es endógena. Esta no depende de la cantidad de dinero emitida por el Estado, sino de cuánto gasten el Estado, las empresas y las

familias y de cuánto se financien para realizar ese gasto. En el caso de los gastos relacionados con el COVID-19, hay dos formas de financiarlos: el tesoro vende sus títulos de deuda al sector privado o bien al banco central. En las dos hipótesis, el aumento de la cantidad de dinero es el mismo. Si el gasto financiado de una u otra forma no causa un aumento de la demanda superior a la oferta agregada, esta no causa una aceleración de la inflación. Esto fue lo que ocurrió con la flexibilización cuantitativa y es lo que ocurre ahora con el COVID-19. En este caso hay un aumento del gasto público, pero este apenas compensa parcialmente la disminución de las inversiones y el consumo del sector privado causada por la pandemia.

Por otro lado, la oferta de dinero es endógena: el aumento de la cantidad de dinero ocurre de todos modos cuando hay un aumento del gasto, independientemente de la forma en que es financiado, y el aumento de la cantidad de dinero no causa inflación si no lleva al país al área del pleno empleo. Sin embargo, existe un antiguo temor entre las personas a que el financiamiento monetario del Estado cause inflación, que probablemente se originó hace mucho tiempo, cuando “inflación” no significaba “aumento de precios” sino “aumento descontrolado de la cantidad de dinero en la economía”<sup>3</sup>. Este mito fue resucitado por el monetarismo. El argumento básico del monetarismo era que, si los bancos centrales controlaban firmemente la oferta de dinero, se controlaría la inflación. En la literatura económica existe una identidad, la ecuación de intercambio ( $MV = Yp$ ), en la que  $M$  es la cantidad de dinero,  $V$  es la velocidad de la moneda o el número de veces que una unidad monetaria circula en un año,  $Y$  es el ingreso nacional y  $p$  la inflación. Es una identidad porque parte de la definición de la velocidad de circulación del dinero ( $V = Yp / M$ ).

No obstante, los monetaristas transformaron esa identidad en una teoría (la teoría cuantitativa), asumiendo que la velocidad de la moneda es constante y afirmando que el aumento de  $M$  causa el aumento de la inflación,  $p$ . Aparentemente, esta teoría es cierta porque existe una estrecha correlación entre la cantidad de dinero y la inflación, pero, en primer lugar,  $V$  no es constante, la velocidad de la moneda es extremadamente variable y cambia con el ciclo económico<sup>4</sup>. En segundo lugar, no hay razón para decir que el aumento de  $M$  es la causa del aumento de  $p$ . Tiene más sentido decir que es el aumento de la inflación el que requiere que la oferta de dinero nominal aumente en la medida en que la cantidad de dinero existente en una economía es endógena (está determinada por la dinámica del propio sistema económico). Una economía nacional necesita un nivel de liquidez o cantidad de dinero proporcional a su PIB para funcionar (para permitir que las transacciones se realicen sin problemas).

Cuando, por algún motivo, la inflación aumenta o se acelera, es necesario que la oferta de dinero nominal aumente para preservar la cantidad real de dinero o liquidez de la economía. Para entender esto, se puede visualizar la liquidez monetaria necesaria del sistema como la cantidad de aceite lubricante que permite que una máquina funcione sin problemas, sin fricción. Así, la cantidad nominal de dinero es endógena y, dada la cantidad real de dinero necesaria, es la inflación la que requiere que su aumento se mantenga constante en términos reales. Si bien Keynes no dijo esto literalmente, mostró que la cantidad de dinero en una economía es endógena. Aquí en el Brasil, aprendí el carácter endógeno del dinero con Ignácio Rangel, que tuvo esa idea al observar la realidad brasileña desde principios de los años sesenta<sup>5</sup>. Entre los poskeynesianos, Basil Moore demostró teóricamente la endogeneidad de la moneda en 1979<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> De acuerdo con el *Online Etymology Dictionary*, la inflación en el sentido monetario de “aumento de los precios” (originalmente por un aumento en la cantidad de dinero en circulación) se registró por primera vez en 1838 en el inglés estadounidense. Véase [en línea] [https://www.etymonline.com/word/inflation#etymonline\\_v\\_6450](https://www.etymonline.com/word/inflation#etymonline_v_6450).

<sup>4</sup> En los Estados Unidos, la velocidad del agregado monetario M2 durante la Gran Depresión fue de 1,15 veces. Este valor aumentó a 1,67 en 1964 y a 1,89 en 1981. En 1997 alcanzó un máximo de 2,20 veces, para luego disminuir a 1,25 en 2018 y a 1,20 en 2020 (Banco de la Reserva Federal de St. Louis, 2020).

<sup>5</sup> Véase Rangel (1963).

<sup>6</sup> Véase Moore (1979).

La teoría de la inflación inercial, en la forma en que se desarrolló en el Brasil — el país que tuvo la experiencia más larga y radical con este tipo de inflación —, lo demostró en forma definitiva en un artículo de 1984 que define ampliamente esa teoría y afirma esto en su propio título, “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação” (factores que aceleran, mantienen y sancionan la inflación) (Bresser-Pereira y Nakano, 1984). El factor acelerador de la inflación puede ser un episodio de presión desde la oferta o la demanda, pero en la mayoría de los casos es el exceso de demanda en relación con la oferta. La indexación formal e informal de los precios es el factor inercial o de mantenimiento, que determina que la inflación sea resistente a las políticas habitualmente adoptadas para controlarla, y la indexación formal e informal de la economía es el factor sancionador, que mantiene constante la cantidad real de dinero en un ambiente en que la inflación reduce la cantidad nominal de dinero<sup>7</sup>. En cuanto al rechazo empírico del monetarismo, la flexibilización cuantitativa demostró definitivamente que el monetarismo no tiene sentido. Los bancos centrales de los países ricos compraron directamente del tesoro y del sector privado cerca de 15 billones de dólares sin aumentar la tasa de inflación.

Se puede decir que los países que emitieron dinero para financiar sus gastos relacionados con el COVID-19 tuvieron más libertad para gastar que los países que no pudieron hacerlo, como los de la zona del euro, que carecen de una moneda propia. Mientras en algunos países, como Australia, el Canadá y el Japón, se está gastando mucho (el 10,1%, el 9,1% y el 6,8% del PIB, respectivamente), en otros, como Italia y España, se está gastando poco (el 1,2% y el 2,7% del PIB, respectivamente). Los países que gastan menos son precisamente los que cometieron el gran error de crear el euro y perdieron la autonomía de la política monetaria. Esto se vio claramente durante la crisis del euro (2010-2015) y aparentemente se repite en la crisis del COVID-19. Alemania, cuyos gastos ascienden al 6% del PIB, constituye una excepción en este estudio, pero es sabido que la cuenta fiscal de ese país se administra con extremo rigor con miras a obtener enormes superávits en cuenta corriente y una industria competitiva. También sabemos cuán competente es su Canciller, Angela Merkel.

En el caso actual, además de aumentar la liquidez, esa compra no debe tener como objetivo reducir la deuda pública, como ocurrió con la flexibilización cuantitativa, sino financiar los gastos relacionados con el COVID-19 sin aumentar esa deuda. Según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020c), a finales de este año la deuda pública del mundo rico aumentará de un 106% a un 122% del PIB. En relación con el Brasil, se prevé un aumento del 78% al 95% del PIB. De todos modos, los enormes gastos estatales necesarios para compensar la reducción de los ingresos de los Estados se traducirán en grandes déficits fiscales y, de no adoptarse el financiamiento monetario, en un aumento considerable de la deuda pública además de, pasada la crisis, un largo período de tiempo para pagar esa deuda.

El hecho de que el financiamiento monetario del gasto público no cause inflación a menos que haya un exceso de demanda en relación con la oferta no significa que los gobiernos puedan gastar a voluntad. Este límite no siempre está claro y no hay razón para correr riesgos innecesarios. Solo en circunstancias especiales, como la pandemia de COVID-19, es razonable utilizar esta forma de financiamiento. Ninguno de los tres países aquí analizados se está beneficiando de esa posibilidad: Francia porque no tiene una moneda propia y el Brasil y la Argentina porque tienen miedo de la inflación, que en este caso no se justifica.

<sup>7</sup> Es por eso que, en su artículo básico sobre esta teoría, Bresser-Pereira y Nakano (1984) describieron la oferta de dinero como factor sancionador de la inflación.

## VII. Resultados económicos

Veamos, finalmente, cuáles fueron los resultados de este gran esfuerzo fiscal realizado por los tres países de referencia. En el cuadro 1 se presentaron las tres medidas más importantes: el aumento del desempleo, el aumento de la pobreza y la reducción del PIB. El mayor aumento del desempleo se observa en el Brasil: la tasa de desocupación de la fuerza de trabajo creció 2,3 puntos porcentuales, en comparación con un incremento de 1,5 puntos porcentuales en la Argentina. En Francia se registra un dato sorprendente, pues no hubo un aumento, sino una disminución del desempleo. Al anunciar la reducción del 0,7% del desempleo en el segundo trimestre del año, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), responsable de las estadísticas del país, informó que el resultado era engañoso, porque muchos desempleados no fueron considerados durante los meses de reclusión debido a que no estaban buscando trabajo activamente (INSEE, 2020). El INSEE ignora, sin embargo, que en Francia hubo incentivos para que las empresas no despidieran a los trabajadores, mientras el Brasil y la Argentina fracasaron desde ese punto de vista. Aunque la ayuda de emergencia en el Brasil fue amplia y elevada, no hubo ninguna política pública que protegiera el empleo. Este mal desempeño en materia de empleo no fue exclusivo de esos dos países latinoamericanos. Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe publicado el 2 de julio (CEPAL, 2020), en los próximos seis meses cerrarán más de 2,7 millones de empresas y se perderán más de 8,5 millones de puestos de trabajo formales en América Latina y el Caribe a causa de la pandemia de COVID-19. En el informe se evalúan las repercusiones y los retos enfrentados por las empresas durante la pandemia y se informa que más de un tercio del empleo formal y una cuarta parte del PIB de la región se generan en sectores muy afectados por la crisis actual. Asimismo, se indica que 2,6 millones de las empresas que deberán cerrar debido a la crisis son microempresas, 1,4 millones de las cuales pertenecen al sector del comercio y 290.000 al del turismo, segmentos especialmente afectados por las medidas restrictivas adoptadas por los gobiernos para impedir la propagación del nuevo coronavirus.

El mejor desempeño del Brasil fue en relación con la pobreza, que disminuyó un 0,9% en comparación con un 0% en Francia y un aumento del 11,5% en la Argentina. La disminución de la pobreza en el Brasil está directamente relacionada con la ayuda de emergencia, que fue generosa y de gran magnitud. Mientras ese beneficio fue de 600 reales, la prestación del programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia puede llegar a un máximo de 205 reales cuando en la familia hay cinco beneficiarios. Asimismo, aunque se preveían 50 millones de beneficiarios, se llegó en realidad a 66,9 millones de personas, mientras que Bolsa Familia atiende a 14,2 millones de personas.

Por último, si bien se observa una acentuada disminución de los ingresos en los tres países, el peor desempeño corresponde a Francia, donde la reducción del PIB estimada para este año asciende al 12,5%, frente a una reducción del 9,1% en el Brasil y del 9,9% en la Argentina. Aunque esta mayor reducción en Francia es comprensible, porque fue el país que menos gastó para neutralizar los efectos negativos de la pandemia, el dato contradice el hecho de que en el segundo trimestre del año no se registrara un aumento, sino una pequeña disminución del desempleo. La reducción del 9,1% del PIB brasileño prevista para 2020 es compatible con el marcado aumento del desempleo.

## VIII. Conclusión

En resumen, aunque el Brasil gastó más que Francia y la Argentina en relación con el PIB, sus resultados en cuanto al número de muertes causadas por el COVID-19 fueron mucho peores que los de esos dos países. El peor resultado de Francia con respecto a la Argentina derivó de la demora inicial del Gobierno en actuar, mientras el peor resultado del Brasil se debió a que, más que una política de lucha

contra el virus, el Gobierno federal aplicó una antipolítica, que fue compensada solo parcialmente por las decisiones del Congreso Nacional y los gobernadores y por la existencia, desde la transición democrática, de un sistema de salud universal. No obstante, el Brasil fue el país que más gastó con respecto al COVID-19 debido, principalmente, a la amplia y generosa ayuda de emergencia adoptada por el Congreso Nacional. Esto fue lo que permitió obtener un resultado mejor que el de la Argentina en términos de aumento de la pobreza, e incluso que esta disminuyera levemente. La reducción del PIB, sin embargo, fue solo ligeramente menor en el Brasil que en los otros dos países examinados.

## Bibliografía

- Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2020), “Velocity of M2 Money Stock (M2V)” [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/M2V>.
- Bresser-Pereira, L. e Y. Nakano (1984), “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação”, *Revista de Economia Política*, vol. 4, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), “Sectoros y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 4, 2 de julio [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020a), “Actualización de las perspectivas de la economía mundial”, junio [en línea] <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.
- (2020b), “Policy responses to Covid-19” [en línea] <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- (2020c), “Una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta”, *Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, D.C., junio.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2020), “Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)”, *Trabajo e Ingresos*, vol. 4, N° 3, junio.
- Instituição Fiscal Independente (2020), *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, N° 43, 17 de agosto [en línea] [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43\\_AGO2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43_AGO2020.pdf).
- INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos) (2020), “In Q2 2020, the labour market under the influence of containment”, 13 de agosto [en línea] <https://www.insee.fr/en/statistiques/4642442#consulte>.
- Moore, B. (1979), “The endogenous money stock”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 2, N° 1.
- Natanson, J. (2020), “Argentina, el virus y el presidente”, *Nueva Sociedad*, N° 287.
- OPC (Oficina de Presupuesto del Congreso) (2020), “Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional, junio 2020” [en línea] <https://www.opc.gob.ar/informes/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-junio-2020/>.
- Rangel, I. (1963), *A inflação brasileira*, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Ruprecht, T. (2020), “Entrevista: por que o número de mortes por coronavírus está subestimado”, *Veja Saúde*, 1 de mayo [en línea] <https://saude.abril.com.br/medicina/entrevista-por-que-o-numero-de-mortes-por-coronavirus-esta-subestimado/>.
- Sousa Pinto, A. (2020), “Taxa de positivo em testes indica que epidemia está subestimada no Brasil, diz OMS”, *Folha de S. Paulo*, 23 de junio [en línea] <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2020/06/taxa-de-positivo-em-testes-indica-que-epidemia-esta-subestimada-no-brasil-diz-oms.shtml>.
- The Economist* (2020), “Free money: when government spending knows no limits”, 25 de julio [en línea] <https://www.economist.com/weeklyedition/2020-07-25>.
- UOL (2020), “‘Poderíamos ter tido um terço das mortes’, diz professor da USP sobre covid”, 29 de mayo [en línea] <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/29/entrevista-paulo-lotuf-professor-de-epidemiologia-da-usp.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola>.



# La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo

Martín Abeles, Esteban Pérez Caldentey y Gabriel Porcile<sup>1</sup>

## Resumen

Las economías de América Latina y el Caribe han venido rezagándose en la economía mundial, lo que constituye un reflejo de problemas estructurales que comprometen su capacidad de crecimiento y de absorción de la tecnología. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) no solo ha visibilizado esos problemas estructurales, sino que los ha exacerbado, y ha reforzado las tendencias negativas en el crecimiento, el empleo y la distribución de los ingresos. El artículo analiza dichas tendencias y plantea que la crisis hace necesaria una respuesta inmediata, que debe, al mismo tiempo, apuntar a superar las restricciones de largo plazo. Se argumenta que son necesarias políticas fiscales muy fuertes para sostener la demanda agregada, y que dichas políticas deben contar con un componente importante de inversión destinado a la creación de capacidades tecnológicas, una mayor diversificación y mayores encadenamientos de la matriz productiva.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, crisis económica, crecimiento económico, empleo, distribución del ingreso, inversiones, política monetaria, política fiscal, América Latina y el Caribe

## Clasificación JEL

O33, O40, O41

## Autores

Martín Abeles es Director de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires. Correo electrónico: martin.abeles@cepal.org.

Esteban Pérez Caldentey es Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Correo electrónico: esteban.perez@cepal.org.

Gabriel Porcile es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Correo electrónico: jose.porcile@cepal.org.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este documento corresponden a los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

## I. Introducción

La crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha azotado a América Latina y el Caribe con particular virulencia. La región no solo experimentará en 2020 la mayor contracción de todas las economías en desarrollo, sino que, además, se prevé que tendrá la recuperación menos dinámica. La pandemia ha assolado la región durante uno de los períodos de menor crecimiento de su historia.

Por un lado, el auge del comercio de materias primas –que se extendió prácticamente de 2004 a 2013, a excepción del cimbronazo de 2009– le permitió crecer y aumentar la participación del empleo formal en la economía (lo que, junto con las políticas redistributivas, contribuyó a mejorar la distribución de los ingresos, que destacaba a nivel mundial por su elevada desigualdad). Sin embargo, desde 2014 la economía latinoamericana ha registrado una tendencia a la baja en la tasa de crecimiento y ha visto interrumpidos los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad<sup>2</sup>. Un factor clave de ese estancamiento ha sido la persistencia de un patrón de especialización productivo y exportador que se concentra en los bienes y servicios de más baja intensidad tecnológica, lo que se contrapone al movimiento más rápido de la frontera tecnológica internacional y agudiza el rezago tecnológico de la región.

En este contexto de problemas estructurales, surge la crisis del COVID-19 que asola la región y requiere una acción urgente por parte de los Gobiernos y la política pública. En este punto, se plantea la cuestión de cómo transformar esa urgencia y el nuevo papel de las políticas en un instrumento que responda a la coyuntura de la pandemia y que, además, permita una transformación económica que se base en superar esos problemas estructurales. En el presente artículo, se argumenta que, para sostener la demanda efectiva y el empleo –que se han visto arrasados por la pandemia–, la respuesta no solo debe ser inmediata y a gran escala, sino que, además, debe hacerse desde un enfoque a largo plazo, que promueva cambios en la estructura productiva y las capacidades tecnológicas. Esta perspectiva cuestiona la eficacia de los mecanismos de transmisión de la política monetaria y de la política fiscal para cumplir con ese cometido. En el análisis a largo plazo se hace hincapié en los vínculos entre la política fiscal, el cambio estructural y la superación de los obstáculos externos que limitan el crecimiento. La respuesta debe apuntar a la construcción de un nuevo estilo de desarrollo, y no a la restauración de un patrón que mostraba claros signos de agotamiento antes de que estallara la pandemia.

En la sección II se explica que América Latina y el Caribe será la región que experimentará la mayor contracción del mundo en desarrollo, así como la recuperación menos dinámica. Partiendo de esas pruebas, en esta sección se argumenta que el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe se explica a través de sus condicionantes estructurales.

En la sección III se plantea que esos factores condicionantes, en conjunción con otros como la gran apertura financiera de la región, limitan la capacidad de respuesta de la política macroeconómica contracíclica, especialmente la monetaria, aunque también la fiscal. De hecho, en un contexto de apertura financiera, con un alto grado de concentración de los ingresos y la riqueza, y una base productiva limitada y, en algunos casos, reprimarizada, los mecanismos de transmisión de la política monetaria pueden operar en la dirección contraria a la postulada por la teoría económica convencional. Estos mismos factores limitan la eficacia de la política fiscal a través del multiplicador e inciden en la dinámica de la deuda pública y en su sostenibilidad en el tiempo. Esta sección argumenta que la condición *sine qua non* para estabilizar la deuda es apuntalar el crecimiento económico.

A más largo plazo, para incrementar el crecimiento de forma sostenible es necesario dirigir la inversión hacia la creación de capacidades que alivien la restricción externa. Esto refuerza el mensaje transmitido en las distintas secciones del presente artículo, a saber, la necesidad de diseñar la

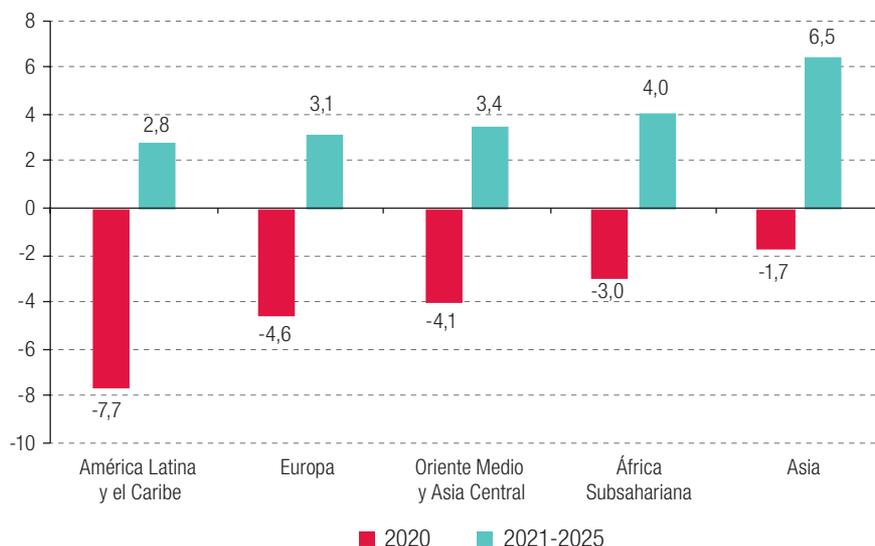
<sup>2</sup> Otra crisis estructural de gran importancia, cuyo análisis escapa a las posibilidades de este artículo, es la crisis ambiental mundial y sus manifestaciones y reflejos en América Latina y el Caribe. Sobre este tema, véase CEPAL (2020a).

recuperación a partir de las interacciones entre la política fiscal, la política de inversiones, la recuperación de la demanda efectiva y el empleo, y el cambio estructural. Sobre la base del análisis anterior, en las secciones IV y V se examinan los vínculos entre la inversión, la política fiscal y el crecimiento restringido por el patrón de especialización, en una economía que no emite la moneda de reserva internacional y que depende en exceso, como es el caso de América Latina y el Caribe, del financiamiento a corto plazo, lo que puede conducir a un aumento de la deuda en los mercados internacionales de crédito para solventar las transacciones externas que demanda su crecimiento. De esta manera, se concluye que, en última instancia, la condición de sostenibilidad de la deuda pública –esto es, el crecimiento económico– se encuentra indisolublemente ligada a la superación de la restricción externa. Finalmente, en la sección VI se exponen las principales conclusiones.

## II. ¿Por qué la crisis del COVID-19 ha tenido un impacto tan fuerte en América Latina y el Caribe?

La pandemia ha azotado la región con particular virulencia. Las pruebas disponibles muestran que América Latina y el Caribe será la región en desarrollo que experimentará la mayor contracción en 2020. Tal como se observa en el gráfico 1, la contracción proyectada para América Latina y el Caribe será del 9,1%, una cifra muy superior a las esperadas para Europa, Oriente Medio y Asia Central, África Subsahariana y Asia (4,6%, 4,1%, 3,0% y 1,7%, respectivamente).

**Gráfico 1**  
Regiones en desarrollo seleccionadas:  
tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), 2019-2025  
(En porcentajes)



**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, D.C., octubre de 2020, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020.

**Nota:** La estimación de la tasa de crecimiento para 2020 se ha obtenido de la CEPAL. Las estimaciones para el período 2021-2015 corresponden al FMI.

Esto lleva a pensar que las repercusiones de la crisis generada por la pandemia podrían llegar a ser tan regresivas y duraderas como las de la crisis de la deuda ocurrida a comienzos de la década de los ochenta. Este desempeño puede explicarse a partir de tres fenómenos relacionados: el bajo crecimiento de la región en los años precedentes, la heterogeneidad de su estructura productiva y la desigualdad de los ingresos y la riqueza.

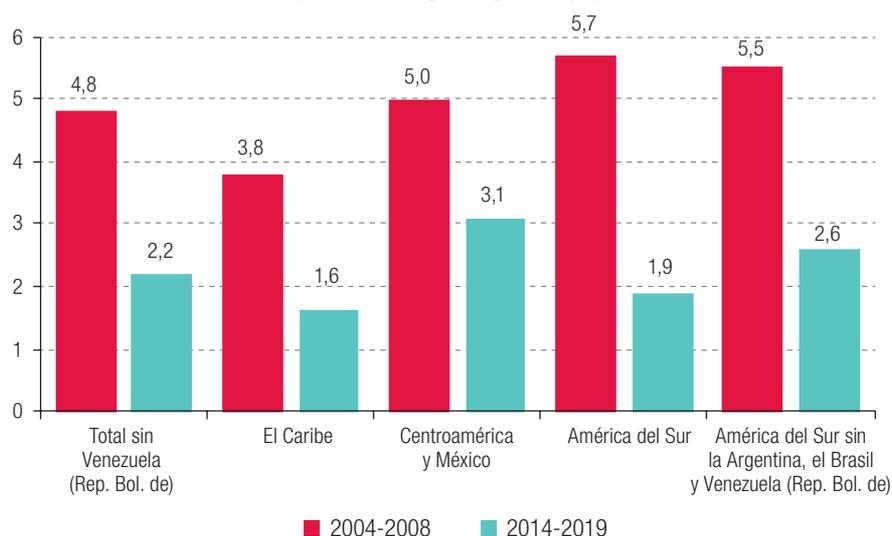
## 1. La situación previa al COVID-19: bajo crecimiento e inversión

La región de América Latina y el Caribe ya registraba un ritmo de crecimiento bastante exiguo antes de la crisis sanitaria. Los datos recabados del período comprendido entre 1991 y 2019 muestran que, tras la recuperación en V de la crisis financiera mundial ocurrida en 2010 y, sobre todo, después de la caída de los precios internacionales de las materias primas, la tasa de crecimiento a nivel regional y subregional venía experimentando una tendencia a la baja. En el período 2011-2019, América Latina y el Caribe registró la tasa de crecimiento más baja desde la década de 1950 (CEPAL, 2020a). La información disponible a nivel subregional, sobre América del Sur y Centroamérica y México en el período comprendido entre 1991 y 2019, muestra un comportamiento similar. Las tasas de crecimiento del PIB en los períodos 1991-2002, 2002-2008 y 2011-2019 fueron del 2,8%, 4,4% y 0,9%, respectivamente, en América del Sur, y del 3,3%, 2,5% y 3,0%, respectivamente, en Centroamérica y México. La comparación entre el período de mayores precios internacionales de las materias primas (2004-2008) y el posterior a su caída (2014-2019) refleja de manera elocuente esta tendencia, especialmente en los países de América del Sur.

Esa desaceleración del crecimiento no se produjo únicamente en los países de América del Sur. En el período comprendido entre 2014 y 2019, de los 12 países del Caribe, 9 registraron tasas de crecimiento menores que en el período anterior (2004-2008) y, de ellos, 3 experimentaron un crecimiento negativo (Dominica, Suriname y Trinidad y Tabago). Tanto en Centroamérica y México como en América del Sur, todas las economías registraron un menor crecimiento en el período comprendido entre 2014 y 2019 que en el período entre 2004 y 2008. En América del Sur, tres economías de gran peso –Argentina, Brasil y Venezuela (República Bolivariana de)– registraron una contracción en su nivel de actividad en el quinquenio anterior al COVID-19. Sin embargo, como se advierte en el gráfico 2, aun excluyendo a esos países, el crecimiento de América del Sur entre 2014-2019 (2,6%) fue menos de la mitad del registrado en 2004-2008 (5,5%).

En el período anterior a la pandemia, el crecimiento de la región también fue bajo en comparación con el de otras regiones en desarrollo. El ritmo promedio de crecimiento de los países en desarrollo de Asia, por ejemplo, fue de 4,5% en el período 2014-2019, superior al de todas las subregiones de América Latina y el Caribe. De las 30 economías en desarrollo de Asia, 26 crecieron por encima de la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe. El crecimiento de la región también fue menor que el de los países en desarrollo de Europa, donde el nivel de actividad creció, en promedio, un 2,8% cada año entre 2014 y 2019, y donde 13 de esos 16 países crecieron por encima del 2,3% (el promedio de América Latina y el Caribe en ese período).

**Gráfico 2**  
América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB por subregión, 2004-2008 y 2014-2019  
(Promedio simple, en porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

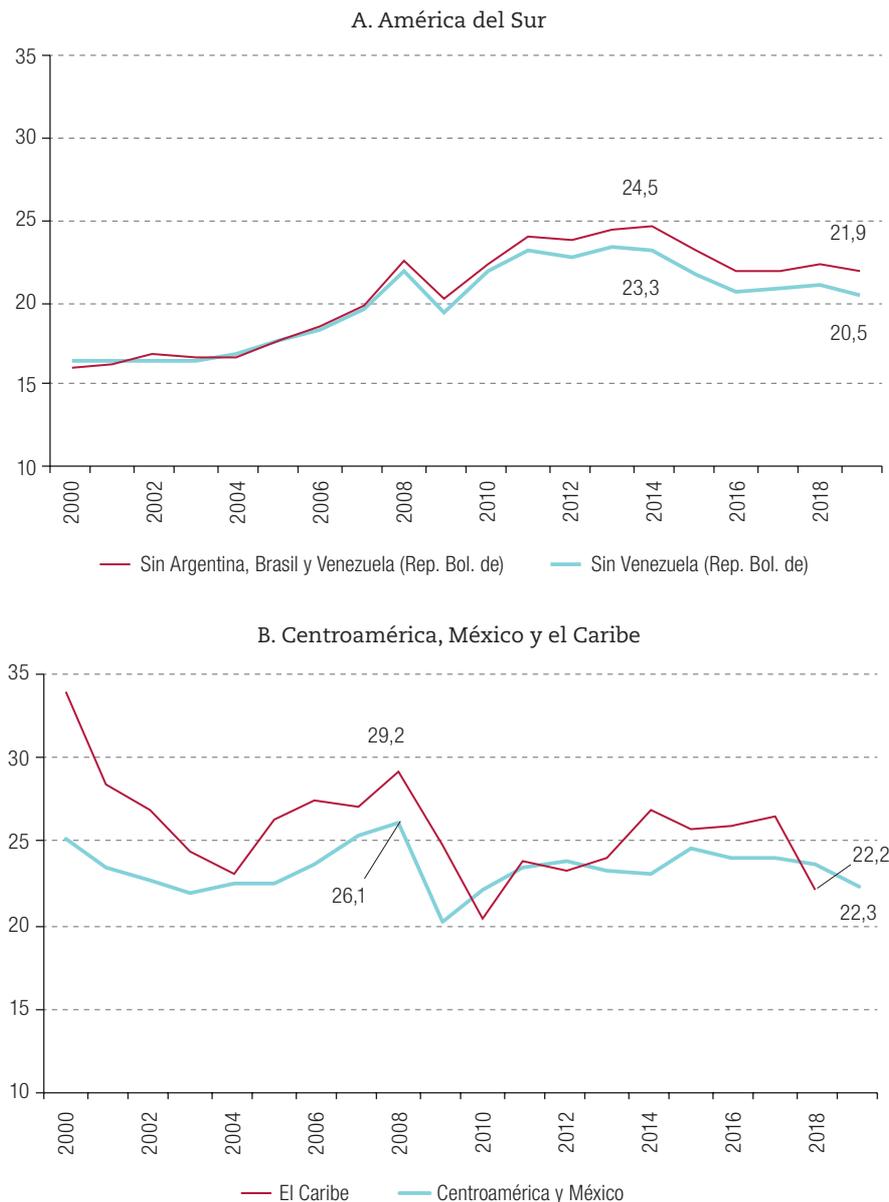
**Nota:** Centroamérica y México incluye: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. América del Sur incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. El Caribe incluye: Barbados, Bahamas, Belice, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

El débil crecimiento de la región incidió negativamente en la tasa de inversión. Esto no resulta sorprendente, pues refleja la importancia del efecto acelerador en las decisiones en materia de inversión, como se examina más adelante con mayor detenimiento. El análisis efectuado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de los factores determinantes de la inversión en el período comprendido entre 1995 y 2017 en seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) muestra que el índice de actividad económica es el principal determinante de la inversión<sup>3</sup>.

Esta caída en el ritmo de expansión del *stock* de capital dificultaba, a su vez, revertir los problemas estructurales que están en el origen de la desaceleración del período comprendido entre 2014 y 2019: sin inversión, no es posible transformar los patrones de especialización y aliviar así la restricción externa (véase la sección IV). En América del Sur, la tasa de inversión bajó del 23,4% del PIB en 2013 al 20,5% en 2019 (sin considerar la República Bolivariana de Venezuela). Si se excluye, además, a la Argentina y al Brasil (los países con peor desempeño relativo en ese entonces), también se observa una caída de más de 2 puntos porcentuales en la tasa de inversión (del 24,4% al 21,9% en el mismo período). En el caso de Centroamérica y México y el Caribe, la tasa de inversión promedio también disminuyó desde un nivel superior al 26% hasta cerca del 22% (véase el gráfico 3).

<sup>3</sup> Las otras variables consideradas incluyen la tasa de política monetaria interna, la tasa de interés externa, los precios de los productos básicos, el tipo de cambio real y un indicador de riesgo (el índice de bonos de mercados emergentes (EMBI)). Véase CEPAL (2018).

**Gráfico 3**  
América Latina y el Caribe: tasa de inversión, por subregiones, 2004-2019  
(Promedio simple, en porcentajes)

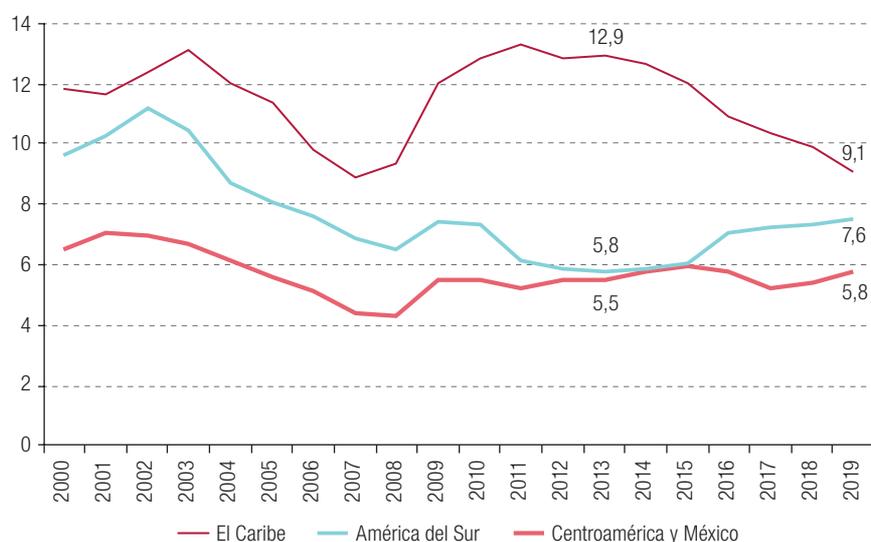


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Nota:** Centroamérica y México incluye: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. América del Sur incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. El Caribe incluye: Barbados, Bahamas, Belice, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

El débil dinamismo de la región explica que la tasa de crecimiento de la inversión se contrajera durante cuatro años consecutivos (-2,1% en 2014, -4,5% en 2015, -5,2% en 2016 y -0,2% en 2017). A su vez, esto repercutió en la creación de empleo, especialmente en América del Sur, donde la tasa promedio de desempleo aumentó del 5,8% en 2013 al 7,6% en 2019 (véase el gráfico 4). En 8 de los 9 países de América del Sur para los que se cuenta con datos disponibles, la tasa de desempleo aumentó en el mismo período, y en 3 de ellos (Argentina, Brasil y Uruguay) el aumento fue superior a 2 puntos porcentuales. En Centroamérica y México y el Caribe, la evolución de la tasa de desempleo fue menos homogénea: la tasa de desempleo aumentó en 4 de las 15 economías de las que se disponen datos.

**Gráfico 4**  
América Latina y el Caribe (21 países): tasa de desempleo, por subregiones, 2000-2019  
(Promedio simple, en porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Nota:** Centroamérica y México incluye: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. América del Sur incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. El Caribe incluye: Barbados, Bahamas, Belice, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

En América del Sur, el deterioro del mercado de trabajo, junto con cierto aumento de la desigualdad, interrumpió (y, en algunos casos, revirtió parcialmente) la tendencia a la reducción de la pobreza registrada desde principios de la década de 2000. En el período comprendido entre 2014 y 2019, tras varios años de reducción ininterrumpida, la tasa de pobreza promedio de América del Sur (excluyendo a la República Bolivariana de Venezuela) tendió a estancarse entre el 16% y el 17%. En Centroamérica y México, a pesar de la desaceleración de su crecimiento, la incidencia de la pobreza no había revertido su tendencia a la baja hasta la irrupción de la pandemia (véase el gráfico 5). El deterioro relativo de los ingresos de los hogares de menos recursos, que incide directamente en la dinámica de consumo privado, se retroalimentó negativamente con los demás factores de retracción de la demanda agregada mencionados (la disminución de los ingresos por exportaciones y la caída del gasto de inversión). Esta relación negativa entre distribución del ingreso, pobreza y demanda agregada también desempeñó un papel determinante en la crisis de la pandemia.

**Gráfico 5**  
América del Sur: tasa de pobreza, 2000-2019  
(Promedio simple, en porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Nota:** Las series corresponden a las tasas de pobreza estimadas según la metodología de la CEPAL, y pueden diferir de las estimaciones de los institutos nacionales de estadísticas de cada país. El indicador no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

## 2. Deficiencias estructurales que subyacen al bajo dinamismo económico

La desaceleración de la actividad económica en los años previos a la pandemia estuvo asociada a ciertas debilidades estructurales, prácticamente endémicas, que aumentaron la vulnerabilidad de la región frente a un contexto económico internacional que, salvo por la abundancia de liquidez, no se presentaba particularmente favorable.

En primer lugar, la fuerte incidencia de productos primarios en la canasta exportadora de la región, en especial en América del Sur, pero también en varios países del Caribe, hizo que la caída en los precios internacionales de esos productos desde 2014 deteriorase los términos de intercambio, lo que redujo tanto el impulso por el lado de la demanda como el margen de maniobra externo por la disminución en el ingreso de divisas a la región. Entre 2013 (año previo a la caída de los precios internacionales de las materias primas) y 2019, el precio internacional promedio de los metales cayó un 12%; el de los productos agrícolas, un 17%; y el del petróleo, un 35%.

En segundo lugar, la especialización en la producción del sector primario, junto con los débiles encadenamientos productivos y comerciales intrarregionales, hicieron que el menor crecimiento del comercio mundial y el avance de las relaciones comerciales extrarregionales incidieran de forma notable en América Latina y el Caribe. De hecho, la ralentización del crecimiento de las exportaciones de la región a precios constantes tendió a ser mayor que la caída del dinamismo del comercio mundial. Esto implica que la ralentización en el crecimiento de las exportaciones no solo se debió a la desaceleración del comercio mundial, sino también a la disminución de la elasticidad ingreso de las exportaciones de los países de la región, que bajó en la mayoría de los casos.

En efecto, la elasticidad ingreso de las exportaciones en los períodos 2000-2008 y 2010-2018 cayó en seis de los ocho países de América del Sur para los cuales se había estimado. En el caso de Centroamérica y México, disminuyó en tres de los cinco países examinados (véase el cuadro 1). Esta

dinámica no estuvo acompañada de un cambio semejante en la elasticidad ingreso de las importaciones, que también descendió en varios de esos países, pero en menor medida. Como se advierte en la sección IV, la desaceleración del crecimiento en el período 2015-2019, anterior a la pandemia, se explica en parte por la caída del cociente entre las elasticidades de importación y exportación que, junto con el ritmo de crecimiento mundial, determina la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo a largo plazo.

### Cuadro 1

América Latina y el Caribe (13 países): elasticidades del comercio exterior, 2000-2018

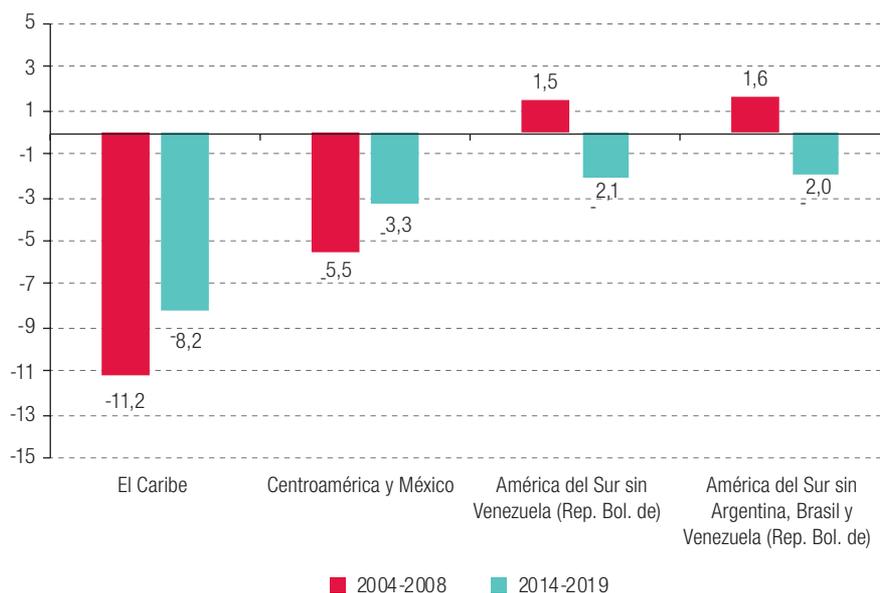
		Elasticidad ingreso de las exportaciones		Elasticidad ingreso de las importaciones		Diferencia entre las elasticidades		Cociente entre las elasticidades	
		2000-2008	2010-2018	2000-2008	2010-2018	Exportaciones	Importaciones	2000-2008	2010-2018
América del Sur	Argentina	1,5	0,0	2,5	2,6	-1,5	0,0	0,6	0
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,1	2,3	1,8	1,2	0,2	-0,6	1,2	1,9
	Brasil	2,4	0,4	1,3	2,8	-1,9	1,4	1,8	0,2
	Chile	0,9	0,1	2,2	0,6	-0,8	-1,6	0,4	0,2
	Colombia	1,6	0,9	2,1	1,4	-0,8	-0,7	0,8	0,6
	Ecuador	1,9	1,3	1,8	0,8	-0,6	-1,0	1,1	1,6
	Paraguay	1,6	2,6	2,2	0,8	1,0	-1,4	0,7	3,1
Perú	2,6	0,9	1,7	0,8	-1,6	-0,9	1,6	1,2	
Centroamérica y México	Costa Rica	2,2	2,2	1,2	1,3	0,0	0,1	1,8	1,7
	Guatemala	1,0	0,6	0,6	1,2	-0,4	0,5	1,7	0,5
	Honduras	2,1	1,6	1,5	0,9	-0,5	-0,6	1,4	1,8
	México	1,7	2,3	2,0	1,8	0,7	-0,2	0,8	1,3
	Nicaragua	3,4	2,7	1,8	1,1	-0,7	-0,7	1,9	2,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Nota:** La elasticidad ingreso de las exportaciones se estimó tomando en consideración un cálculo propio del PIB ponderado de los socios comerciales y un indicador de precios relativos calculado como el cociente entre el índice de precios implícitos de las exportaciones y el índice de precios implícitos del PIB. La elasticidad ingreso de las importaciones se estimó tomando en consideración el PIB local de cada país y un indicador de precios relativos calculado como el cociente entre el índice de precios implícitos de las importaciones y el índice de precios implícitos del PIB. Las estimaciones se realizaron por mínimos cuadrados ordinarios en niveles logarítmicos.

La caída de los términos de intercambio y el menor crecimiento de las exportaciones (medido en cantidades) llevó a un deterioro del frente externo, que se reflejó, a su vez, en un aumento del déficit en cuenta corriente. En América del Sur, el saldo de cuenta corriente como porcentaje del PIB pasó de ser superavitario por un 1,5% en el período 2004-2008 a deficitario por un 2,1% en el período 2014-2019, a pesar del menor ritmo de expansión general (véase el gráfico 6). En América del Sur, todos los países experimentaron un deterioro en el resultado de cuenta corriente. En el Caribe y Centroamérica y México, en cambio, el resultado de cuenta corriente fue deficitario, pero tendió a reducirse, en un contexto caracterizado por la aceleración del crecimiento de los Estados Unidos, su principal socio comercial. Los únicos países de estas subregiones donde se deterioró el déficit de cuenta corriente fueron las Bahamas, Guyana, México, Panamá, Suriname y Trinidad y Tabago.

**Gráfico 6**  
América Latina y el Caribe (21 países): saldo de cuenta corriente, 2000-2018  
(Promedio simple, en porcentajes del PIB)



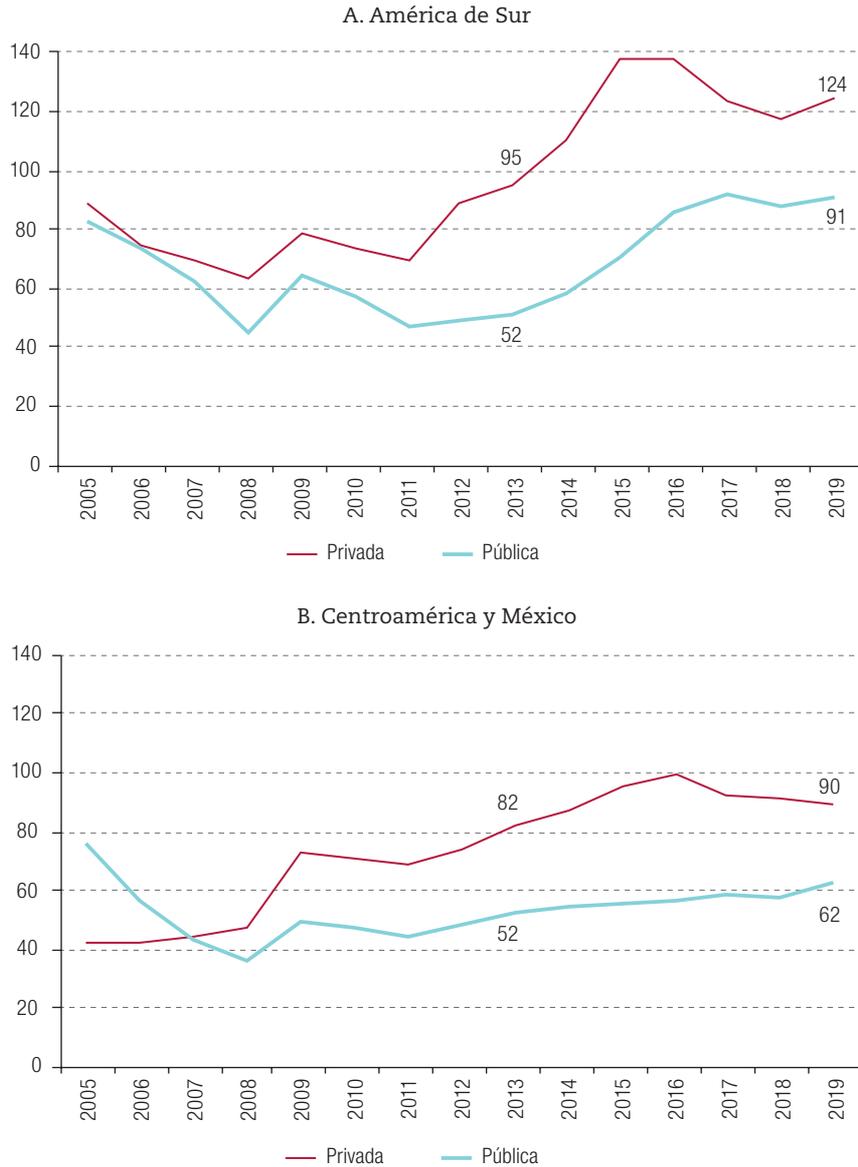
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Nota:** Centroamérica incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El Caribe incluye: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

La desaceleración del crecimiento de la región no fue mayor por el amplio acceso, y a bajo costo, de la mayoría de los países de la región a los mercados financieros internacionales. En América del Sur, la deuda externa privada, expresada como porcentaje de los ingresos de la cuenta corriente (que refleja la capacidad de reembolso externo) aumentó del 95% en 2013 al 124% en 2019, mientras que la deuda externa pública se incrementó del 52% al 91% en el mismo período. En particular, la deuda externa privada registró un fuerte incremento en el Brasil, Chile y Colombia, y la deuda externa pública, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia. En el caso de Centroamérica y México, en el mismo período la deuda externa privada pasó del 82% al 90% de los ingresos de la cuenta corriente, y la deuda externa pública aumentó del 52% al 62% (véase el gráfico 7).

El aumento del endeudamiento externo incrementó los gastos en concepto de intereses, lo que acentuó la menor disponibilidad de divisas derivada de los factores limitantes estructurales mencionados (reprimarización). En América del Sur, ese tipo de gastos pasaron de representar el 4,5% de los ingresos de la cuenta corriente en 2012 al 10,4% en 2018 y, en el caso de Centroamérica, pasaron del 2,9% al 4,6% en el mismo período (véase el gráfico 8).

**Gráfico 7**  
 América Latina (15 países): deuda externa, 2005-2019  
 (Promedio simple, en porcentajes de los ingresos de la cuenta corriente)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Nota:** América del Sur incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. Centroamérica incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Gráfico 8

América Latina (12 países): pagos de intereses de la deuda externa, 2005-2018  
(Promedio simple, en porcentajes de los ingresos de la cuenta corriente)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Nota:** América del Sur incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Centroamérica incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.

El débil desempeño de América Latina y el Caribe en el período previo a la pandemia obedecía a un conjunto de deficiencias estructurales con tendencia a retroalimentarse negativamente por distintas vías. Por un lado, la debilidad exportadora disminuía la capacidad de sostener un ritmo más acelerado de crecimiento, lo que a su vez debilitaba el proceso de formación de capital y, ante la menor disponibilidad de divisas, forzaba a las economías de la región a recurrir de manera creciente al financiamiento externo. La ausencia de vinculación entre los procesos de endeudamiento externo y la transformación de las estructuras productivas locales (debida, entre otras cosas, a la debilidad de las políticas industriales en la región) tendía a acentuar su vulnerabilidad externa a mediano plazo, lo que en varios casos reducía el margen para acceder a financiamiento externo adicional durante las primeras fases de la pandemia, cuando los países de América Latina y el Caribe (como la mayoría de los países en desarrollo) experimentaron una considerable salida de capitales.

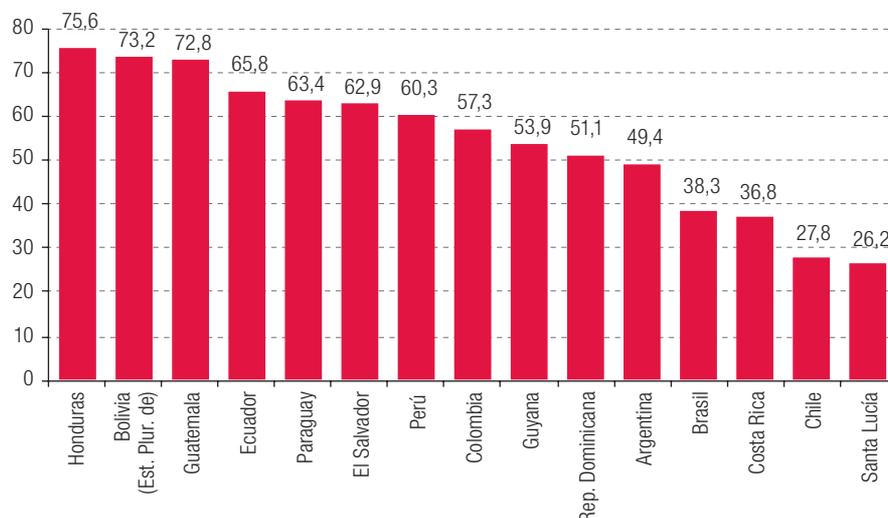
En las fases más recientes de la pandemia esta tendencia se ha invertido, ya que las políticas monetarias expansivas de los principales bancos centrales de los países desarrollados, en particular de la Reserva Federal de los Estados Unidos, han fomentado una búsqueda de rendimiento por parte de los inversores privados en los mercados emergentes, incluidos los de América Latina y el Caribe. La contrapartida de esta tendencia es una acumulación de deuda sin precedentes. En la actualidad, América Latina y el Caribe es la región más endeudada del mundo en desarrollo: presenta un 80% de deuda de los gobiernos centrales en relación con el PIB (FMI, 2020b). Esto no solo limita el ámbito de acción para una política fiscal anticíclica, sino que también podría conducir a la fragilidad e inestabilidad financiera. Además, en el caso de algunos países de la región (en particular los más pequeños), las tasas de interés de la deuda superan las tasas de crecimiento históricas y proyectadas, lo que suscita preocupación en términos de sostenibilidad. En suma, parece que un mayor acceso a los mercados internacionales de capitales puede intensificar, en lugar de aliviar, la restricción externa.

El elevado nivel de heterogeneidad estructural, que en los últimos años ha tendido a agudizarse con la creciente participación del sector primario y que restringe la capacidad de crecimiento a largo plazo, ha potenciado el choque interno y, en el caso de algunas economías (las de menor tamaño),

el choque externo de la pandemia a nivel nacional. Dicha heterogeneidad se observa en numerosos sectores con una baja productividad y una elevada informalidad laboral, asociados a la prestación de servicios en las zonas urbanas, que ante el avance del virus dejaron sin ingresos a una gran parte de la población. En la mayoría de los países de la región, la informalidad laboral en los sectores no agrícolas abarca a más de la mitad de los trabajadores, y existen casos extremos en los que ese porcentaje puede llegar a comprender a hasta tres cuartas parte de los ocupados (véase el gráfico 9).

**Gráfico 9**

América Latina y el Caribe (15 países): informalidad laboral en el sector no agrícola, 2015-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Nota:** Se considera el último dato disponible. Los datos de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Santa Lucía corresponden a 2019; los del Brasil, a 2015; los de Guatemala y Honduras, a 2017; y los de Guyana y El Salvador, a 2018.

### III. Los desafíos en el manejo de la política contracíclica

Una contracción tan significativa como la que experimentará la economía latinoamericana en 2020 (-7,7%) (CEPAL, 2020b) debido al impacto del COVID-19 en las condiciones económicas y sociales de la región, así como a las políticas de distanciamiento social, requiere una respuesta contracíclica a nivel monetario y fiscal<sup>4</sup>.

No obstante, la puesta en práctica de la política contracíclica, ya sea monetaria o fiscal, para aumentar la demanda agregada, y su eficacia, no puede darse por sentada. En las economías periféricas, incluida América Latina y el Caribe, el funcionamiento de los mecanismos de transmisión (el proceso a través del cual las decisiones en materia de políticas económicas se transmiten en cambios en variables nominales o financieras y reales) no está exento de dificultades y puede perfectamente generar resultados opuestos a los esperados.

<sup>4</sup> Actualmente, la necesidad de una política contracíclica en una recesión o contracción de la actividad económica es uno de los aspectos de la política económica que mayor consenso genera entre los economistas de diversas tendencias. Este no ha sido siempre el caso en América Latina y el Caribe, como lo demuestran las respuestas adoptadas en materia de políticas económicas frente a las distintas crisis que afrontadas por la región, como la crisis de la deuda (1980-1983), la crisis del "tequila" (1995) o la crisis asiática (1996-1997).

Las economías de América Latina y el Caribe se caracterizan por un elevado grado de apertura e integración financiera, así como de dependencia externa, que se observa en la gran exposición al ciclo de liquidez de los países centrales y a las oscilaciones de los precios internacionales de las materias primas. Esas particularidades otorgan un papel central al canal financiero del tipo de cambio como mecanismo de transmisión de la política monetaria, ya que puede contrarrestar los efectos de los canales de política monetaria contemplados en la teoría monetaria tradicional<sup>5</sup>.

La falta de operatividad de la política monetaria se refuerza al considerar algunos de los rasgos estructurales de la región, que también atañen a las economías periféricas en general, como la sustitución imperfecta entre las monedas locales y las monedas de reserva internacional y la elevada concentración de los ingresos y, lo que es más importante, de la riqueza, lo que dificulta el objetivo primordial de la política contracíclica en la fase recesiva del ciclo económico, esto es, la expansión de la demanda agregada.

Como se analiza más adelante, las características estructurales de la región también debilitan el principal mecanismo de transmisión de la política fiscal, a saber, el multiplicador. Además, hay que considerar que las políticas de ajuste llevadas a cabo en los ochenta y noventa en aplicación del consenso de Washington, que estuvieron inspiradas en una visión ortodoxa de la política fiscal (que pone en duda su eficacia y ha primado desde entonces), se han materializado en una disminución de la inversión pública y, como “efecto secundario”, han mermado la capacidad de ejecución de los Gobiernos de la región, lo que limita aún más el potencial del multiplicador<sup>6</sup>.

## 1. Tasa de interés, tipo de cambio y efectos de hojas de balance

Como consecuencia del COVID-19, los países de América Latina y el Caribe, con escasas excepciones y con independencia de su régimen cambiario, han optado por disminuir las tasas de interés como política monetaria (véase el cuadro 2). En algunos casos (Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Paraguay), esta postura acentuó la tendencia a la baja de las tasas de interés base iniciada antes de 2020.

El mecanismo de transmisión de la política monetaria depende de la combinación particular entre los regímenes cambiario y monetario de cada economía. A excepción de las economías del Caribe (Unión Monetaria del Caribe Oriental, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Trinidad y Tabago), los países con metas de inflación (o metas de agregados monetarios) y cierto grado de flexibilidad cambiaria (ya sean regímenes cambiarios de flotación o *crawling-peg*) constituyen el grueso de los casos considerados en el cuadro 2 (el 71% del total de los países de América Latina). Tomando como grupo de análisis este conjunto de países –en particular aquellos con metas de inflación y flotación del tipo de cambio–, el mecanismo de transmisión de la política monetaria para una economía abierta opera a través de su efecto en la curva de rendimiento en moneda local. Una disminución de la tasa de interés interna en la política monetaria aumenta la pendiente de esta curva, con la consecuente depreciación del tipo de cambio<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Véase información sobre el canal que enfatiza los precios y las tasas de rentabilidad en Taylor (1995) y Mishkin (1996), y sobre el canal de crédito en Bernanke y Gertler (1995) y Bernanke, Gertler y Gilchrist (1999). Trautwein (2000) compara ambas visiones del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

<sup>6</sup> El consenso económico dominante sostiene que la política fiscal es una herramienta anticíclica útil para expandir la demanda agregada cuando la política monetaria expansiva es de aplicación limitada, lo que incluye los casos en que la tasa de interés de la política monetaria se acerca al límite cero.

<sup>7</sup> Véase Shin (2014).

## Cuadro 2

América Latina y el Caribe (27 países): tasas de interés base desglosadas por país y clasificadas por régimen cambiario y monetario, enero, marzo y agosto de 2020

Régimen cambiario	Régimen monetario		
	Ancla de tipo de cambio (en dólares de los Estados Unidos)	Objetivo agregado monetario	Metas de inflación
Dolarización	Ecuador (...) El Salvador (2,18; 4,80; 2,32)		
Caja de conversión	Unión Monetaria del Caribe Oriental (6,5; 6,5; 2,0)		
Paridad convencional	Bahamas (4,0; 4,0; 4,0) Barbados (7,0; 7,0; 2,0) Belice (11,0; 11,0; 11,0)		
Arreglo de estabilización	Guyana (5,0; 5,0; 5,0) Trinidad y Tabago (5,0; 3,5; 3,5)	Bolivia (Estado Plurinacional de) (2,75; 2,75; 2,75)	Guatemala (2,75; 2,25; 1,75)
Regímenes de tipo de cambio deslizante ( <i>crawling peg</i> )	Honduras (5,5; 4,5; 3,75) Nicaragua (...)		Costa Rica (2,25; 1,25; 0,75) República Dominicana (4,5; 3,5; 3,5)
Flotación			Brasil (4,5; 3,75; 2,0) Chile (1,75; 1,00; 0,5) Colombia (4,25; 3,75; 2,5) Jamaica (0,5; 0,5; 0,5) México (7,25; 6,5; 4,5) Paraguay (4,0; 3,25; 0,75) Perú (2,25; 1,25; 0,25) Uruguay (...)

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2019*, Washington, D.C., 2020, y datos oficiales.

**Nota:** Las cifras entre paréntesis muestran las tasas de interés base para enero, marzo y el último mes disponible de 2020. Los puntos suspensivos (...) denotan que no se dispone de datos. La Unión Monetaria del Caribe Oriental incluye a Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

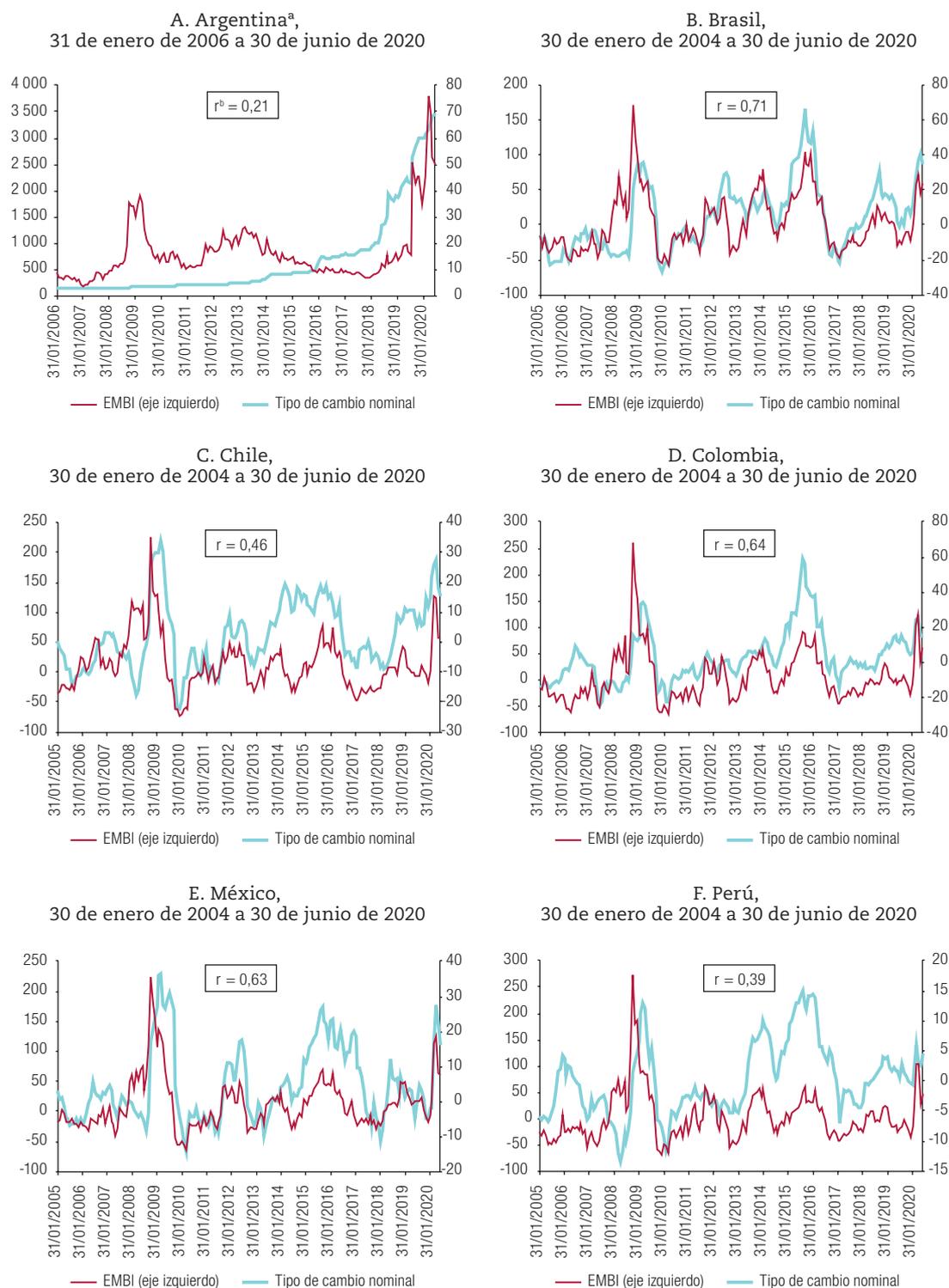
A su vez, esto afecta negativamente las posiciones financieras de los inversores extranjeros en la región cuyos títulos están denominados en moneda nacional<sup>8</sup>. En el caso de la deuda soberana, los datos muestran una correlación inversa entre la evolución del riesgo soberano medido por el índice de bonos de mercados emergentes (EMBI)<sup>9</sup> y la depreciación o apreciación cambiaria nominal. Por tanto, la depreciación (prevista o efectiva) de la moneda local está asociada a una percepción de mayor riesgo y puede fácilmente aumentar la salida de flujos financieros (Borio, 2019). Los datos empíricos recabados sobre América Latina (a saber, los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú) muestran una correlación positiva y estadísticamente significativa entre las tasas de variación del EMBI y las tasas de variación del tipo de cambio nominal (0,21, 0,71, 0,46, 0,64, 0,63 y 0,39, respectivamente) (véase el gráfico 10).

<sup>8</sup> Se asume que las posiciones financieras de los inversores extranjeros no están cubiertas.

<sup>9</sup> El EMBI es el principal indicador de riesgo de las economías emergentes y se define como la diferencia entre la tasa de interés que pagan los países por bonos denominados en dólares emitidos por dichas economías y los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, considerados libres de riesgo. El índice de bonos de mercados emergentes se basa en el comportamiento de la deuda externa emitida por cada país. Cuanto menor sea la certeza de que un país cumplirá con sus obligaciones, más alto será su EMBI, y viceversa. La tasa mínima que exigiría un inversor para invertir en determinado país sería igual a la tasa de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos (libre de riesgo) más el EMBI. Véase CEPAL (2016). El razonamiento aquí planteado supone que las variaciones del EMBI son endógenas a las variaciones del tipo de cambio nominal. Véase Borio (2019).

Gráfico 10

América Latina (6 países): tasas de variación del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI) y del tipo de cambio nominal, 2000-2020



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de J.P. Morgan, "EMBI Spreads", 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB/2020/12-P), Santiago, 2020.

<sup>a</sup> En el caso de la Argentina, las variables están expresadas en niveles. El eje derecho corresponde a puntos base.

<sup>b</sup>  $r$  = coeficiente de correlación simple.

Por otra parte, la depreciación cambiaria aumenta la carga y servicio de la deuda para aquellos agentes cuyas obligaciones están denominadas en moneda extranjera. En el caso de América Latina y el Caribe, la proporción de deuda en moneda extranjera respecto del total es heterogénea y varía en función del país y el sector. Los datos disponibles (en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México) para 2019 revelan que los porcentajes respectivos de la deuda en moneda extranjera son 82,1%, 23,9%, 49,2%, 28,6% y 26,8% del PIB, respectivamente<sup>10</sup>. Asimismo, la depreciación aumenta el pasivo al incrementar el valor del acervo de deuda en moneda local. Si la garantía que respalda la deuda también está denominada en moneda local, la depreciación origina, además, una disminución del activo.

En resumen, la disminución de la tasa de interés no solo incide a la baja en los flujos financieros externos y, en consecuencia, restringe la disponibilidad de liquidez externa por los mecanismos aquí descritos, sino que además puede redundar en una mayor fragilidad financiera<sup>11</sup>.

La intensidad de estos efectos dependerá, por una parte, del grado de descalce de monedas entre activos y pasivos y, por otra, del nivel de endeudamiento existente. Los datos indican que, en los países en desarrollo, el sector corporativo suele operar en una situación de descalce<sup>12</sup>, y que dicho descalce ha tendido a aumentar desde 2007. Al mismo tiempo, el nivel de endeudamiento externo de la región se ha incrementado a nivel de todos los sectores institucionales (Gobierno, sectores corporativos financiero y no financiero, y hogares). Los datos empíricos recabados sobre América Latina entre 2006 y 2014 muestran un aumento de la deuda del sector corporativo no financiero y, a la vez, una disminución del grado de cobertura en moneda extranjera (medido por la razón entre los activos netos en moneda extranjera y las exportaciones (véase el gráfico 11)), lo que denota un aumento de la fragilidad financiera en la región<sup>13</sup>.

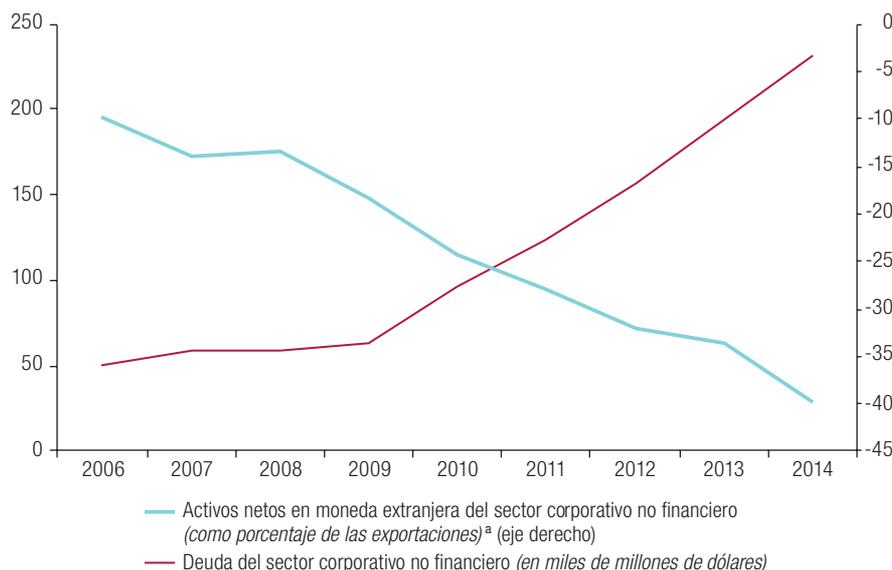
<sup>10</sup> En el caso del Brasil esta cifra subestima su deuda total, ya que una parte de la deuda (por lo menos un 15% del PIB) está en manos de nacionales brasileños que residen en el extranjero. Véase CEPAL (2018).

<sup>11</sup> Nótese que una política de acumulación de reservas mediante la intervención en los mercados cambiarios (la política monetaria anticíclica por excelencia de algunas de las economías de la región) puede tener efectos similares.

<sup>12</sup> La sustitución imperfecta entre monedas dificulta las condiciones de arbitraje y, por consiguiente, las operaciones en los mercados financieros con posiciones de monedas cubiertas. Tal como señala Shleifer (2000, pág. 13), el arbitraje requiere sustitutos cercanos de los activos financieros. Tropeano (2016) argumenta que las operaciones de cobertura de riesgos (*hedging*) dependen de que se cumplan las condiciones de arbitraje.

<sup>13</sup> El endeudamiento del sector corporativo no financiero ha seguido aumentando en América Latina y, en el segundo trimestre de 2020, se situaba en 343.000 millones de dólares. Véase Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2020).

**Gráfico 11**  
América Latina: endeudamiento del sector corporativo no financiero  
y descalce de monedas del sector corporativo, 2006-2014  
(En miles de millones de dólares y porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de Pagos Internacionales (BPI), "Debt Statistics", Basilea, 2020; y M. Chui, E. Kuruc y Ph. Turner, "Leverage and currency mismatches: non-financial companies in the emerging markets", *The World Economy*, vol. 41, N° 12 (Special Issue: Global Trade Policy 2018), 2018 [en línea] <http://wileyonlinelibrary.com/journal/TWEC>.

<sup>a</sup> Promedio de la variable para la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

## 2. Tasa de interés y su impacto en la demanda agregada

En el contexto de América Latina y el Caribe, la política monetaria contracíclica tradicional no solo puede generar una mayor inestabilidad financiera –de acuerdo con los mecanismos de transmisión descritos anteriormente–, sino que, además, no actúa necesariamente de manera expansiva. La teoría monetaria tradicional establece que una disminución de la tasa base da lugar a una rebaja del costo de capital, lo que debería redundar en un aumento de la inversión y los bienes de consumo durables que, a su vez, debería potenciar la demanda agregada y, con ello, el crecimiento económico. No obstante, en el caso de las economías de América Latina y el Caribe, una parte significativa de los bienes de capital y de consumo durables son importados, de modo que la depreciación del tipo de cambio aumenta el costo de los bienes de capital y de consumo durables y desestimula así su demanda.

Según la CEPAL (2016), la relación entre la variación del tipo de cambio real y de la formación bruta de capital fijo es negativa (el coeficiente de correlación es -0,41), lo que indica que predomina su efecto en las importaciones, por encima del relativo a las exportaciones<sup>14</sup>. Es decir, una apreciación del tipo de cambio real se asocia con un aumento de la formación bruta de capital fijo. Además, es probable que la depreciación del tipo de cambio nominal y real, derivada de una rebaja en las tasas de interés, no incida en el desempeño exportador debido a las profundas brechas de productividad existentes, que ocasionan problemas de competitividad que no llegan a compensarse mediante la devaluación

<sup>14</sup> Los países incluidos en la muestra son: Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú. Esta relación también se cumple a nivel nacional. Dos estudios a nivel de país sobre la Argentina, Colombia y el Perú, realizados por la CEPAL sobre los determinantes de la inversión, muestran una relación negativa entre la variación del tipo de cambio real y la variación de la formación bruta de capital fijo. El tipo de cambio nominal es el principal determinante del tipo de cambio real.

cambiaría. Los datos disponibles indican que las transacciones de bienes y servicios internacionales se facturan en moneda extranjera, por lo que una variación del tipo de cambio nominal no afectará su monto a corto plazo (Borio, 2019).

A mediano y largo plazo, el impacto cambiario dependerá tanto del tamaño de las economías como de su estructura productiva. En el caso de las economías más pequeñas, existen pruebas empíricas contundentes de que los efectos ingresos priman sobremanera sobre los efectos sustitución (efectos de precios relativos que conllevan una depreciación nominal y real del tipo de cambio)<sup>15</sup>. El desempeño exportador de estas economías depende, fundamentalmente, de la evolución de la demanda externa ponderada por el cociente de las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones<sup>16</sup>.

Estos factores limitantes de la política monetaria explican, en parte, por qué los países periféricos, incluso aquellos que tienen un régimen monetario de metas de inflación, intervienen en los mercados cambiarios<sup>17</sup>, ya sea a través de transacciones en los mercados en efectivo (*spot*) o mediante instrumentos de otro tipo (servicios de canje de divisas o *swaps*, *repo* y derivados)<sup>18</sup>. No obstante, es importante tener presente que las intervenciones cambiarias requieren un acervo de reservas internacionales adecuado, son costosas y no siempre resultan efectivas.

Finalmente, un contexto de elevada desigualdad va en contra del objetivo central de la política monetaria contracíclica. La disminución de la tasa de interés se traduce en un incremento del valor presente (precio de demanda) de los activos reales (ya sean bienes de inversión o bienes inmuebles) y financieros<sup>19</sup>. La valoración al alza de los bienes inmuebles existentes en un contexto de elevada desigualdad de los ingresos y, especialmente, de la riqueza, implica que los beneficiarios del alza son las capas más ricas de la sociedad que, a la vez, son las que tienen una menor propensión marginal al consumo.

Un argumento similar debilita la fuerza del enfoque de crédito en la transmisión de la política monetaria, pues se basa en la posibilidad de obtener un mayor flujo de crédito. Este enfoque modifica el canal de transmisión del costo de capital al tener en cuenta la existencia de asimetrías de información entre el prestatario (por ejemplo, una empresa) y el prestamista (por ejemplo, un banco). En un contexto de asimetría de información, la manera menos costosa de minimizar el riesgo de incumplimiento de los derechos del prestamista es estipular la transferencia o pago de un colateral en caso de incumplimiento de pago por parte del prestatario. Esto implica que el valor de un préstamo no puede exceder el valor del patrimonio neto, es decir, la suma de los activos líquidos netos (el flujo de caja menos el servicio y el principal de la deuda) y el valor presente del colateral. De acuerdo con este enfoque, una disminución de la tasa de interés aumenta el valor de los activos líquidos netos (al reducir el servicio de la deuda) y, al mismo tiempo, el valor presente del colateral. Esto a su vez reduce la asimetría de información aumentando el crédito y la inversión<sup>20</sup>. No obstante, al igual que sucede en el caso del canal tradicional de transmisión por el lado de los costos de la política monetaria, este enfoque no tiene en cuenta la desigualdad de ingresos existente, y da prioridad al gasto de los grupos de ingresos altos, que tienen una menor propensión al consumo que los grupos de ingresos más bajos. Además, es un mecanismo de política monetaria basado en la oferta, y no tiene en cuenta la demanda agregada. La reducción de la asimetría de información entre el prestamista y el prestatario no resuelve el problema de la falta de demanda agregada.

<sup>15</sup> Véanse a ese respecto Bernat (2015) y Dvoskin y Feldman (2015).

<sup>16</sup> Véase McCombie y Thirlwall (1994).

<sup>17</sup> Lo que la literatura denomina el “miedo a flotar” (*fear of floating*) (véase Calvo y Reinhart, 2002).

<sup>18</sup> Véase Borio (2019). México y el Perú han utilizado *repos*; el Brasil y México, intervenciones en el tipo de cambio futuro; Colombia y México, intervenciones en los mecanismos de opciones.

<sup>19</sup> En el caso de los activos financieros, la relación es más directa cuanto mayor es el período de madurez del activo en cuestión.

<sup>20</sup> Véase Trautwein (2000, págs. 162 y 163).

## IV. Los mecanismos de transmisión de la política fiscal

### 1. La política fiscal y el multiplicador

Los factores limitantes que experimenta la política monetaria a la hora de apuntalar el crecimiento económico hacen que el candidato natural para enfrentar los efectos de la pandemia y asegurar la recuperación sea la política fiscal. El Gobierno es el único agente con el mandato y la capacidad necesarios para responder a los efectos inmediatos y urgentes de la pandemia.

El principal argumento a favor de una política fiscal contracíclica es el papel que puede desempeñar el multiplicador para impulsar la demanda agregada y contrarrestar la contracción en el crecimiento. En esencia, la teoría del multiplicador sostiene que, lógicamente, el gasto en inversión se produce primero y genera, a través de su impacto en el ingreso, un volumen de ahorro suficiente para “financiar” el gasto en inversión inicial. Estos resultados del funcionamiento del multiplicador no ocurren de manera instantánea. Por el contrario, son el producto de un proceso dinámico de gasto secuencial y solo se logran al final de dicho proceso<sup>21</sup>.

La magnitud del multiplicador depende, en esencia, de tres factores: el grado de dependencia de una economía con respecto al resto del mundo, que se refleja en la propensión a importar; la distribución del ingreso, que determina en parte la propensión a consumir, y la presión tributaria. Para fijar ideas de manera más precisa, el multiplicador se puede expresar formalmente como:

$$m = \frac{1}{s_p + \xi + \tau} \quad (5)$$

En esta ecuación, se tiene que:  $s_p = (1 - \alpha) + s_w \alpha$ , donde  $s_p$  = propensión media a ahorrar,  $\alpha$  = participación de la masa salarial en el PIB,  $s_w$  = propensión a ahorrar de los ingresos salariales,  $\xi$  = propensión media a importar y  $\tau$  = presión tributaria media. Se supone que los capitalistas gastan todo su ingreso<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> El multiplicador puede explicarse de la siguiente manera para una economía cerrada sin gobierno. El incremento del ingreso ( $\Delta Y$ ) representa una serie de incrementos de inversión ( $\Delta I$ ) ajustados por las propensiones marginales a consumir correspondientes ( $c, c^2, c^3, \dots, c^n$ ). Es decir, (1)  $\Delta Y = \Delta I + c\Delta I + c^2\Delta I + c^3\Delta I + c^4\Delta I \dots c^n\Delta I$ . Sacando  $\Delta I$  como factor común se obtiene (2)  $\Delta Y = \Delta I(1 + c + c^2 + c^3 + c^4 \dots c^n)$ . La expresión entre paréntesis en la ecuación (2) es una serie geométrica como (3)  $\Delta Y = \frac{\Delta I - \Delta I c^n}{1 - c} = \frac{\Delta I(1 - c^n)}{1 - c}$ . Tomando el límite de (2) cuando  $n \rightarrow \infty$ , se obtiene (4)  $\lim_{n \rightarrow \infty} \Delta Y = \frac{\Delta I}{1 - c}$ . En el caso de una economía abierta con gobierno, el multiplicador es igual a  $\frac{1}{(1 - c) + m + \tau}$ , donde  $m$  es la propensión a importar y  $\tau$  es la participación de los impuestos en el PIB. La formulación del multiplicador adoptada en la ecuación (5) sigue a la de Kalecki. Véanse Kalecki (1956 y 1977) y Laski (2019).

<sup>22</sup> Richard Kahn (1931) fue el primero en introducir el multiplicador. Kahn definió el multiplicador como la relación entre el incremento del empleo total y un determinado incremento del empleo primario en las industrias de bienes de inversión (Kahn, 1931; Keynes, 1964, pág. 115):  $N$  y  $N_2$  son el empleo total y primario en la industria de inversión; el multiplicador de Kahn es igual a  $k' = \Delta N / \Delta N_2$ . Sobre la base del análisis de Kahn, Keynes desarrolló el multiplicador de la inversión ( $m = k = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$ ), el cual indica que, cuando hay un incremento de la inversión agregada, los ingresos aumentarán en una cantidad equivalente al incremento de la inversión multiplicado por  $k$  (Keynes, 1964, p.115). Keynes presume la igualdad entre el multiplicador del empleo y el de la inversión, aunque no es necesario que sean iguales (declara también que no hay ninguna razón en general para suponer que  $k = k'$ ). Keynes hizo la siguiente suposición: ( $k = k' \Leftrightarrow \frac{\Delta Y}{\Delta I} = \frac{\Delta N}{\Delta N_2}$ ). Esto ha influido en la mayoría de los análisis del multiplicador. En el caso de América Latina y el Caribe, es evidente la necesidad de distinguir entre los multiplicadores de la inversión y del empleo. Si bien queda fuera del alcance de este documento considerar esta distinción en el análisis, esta forma parte de las actividades de investigación de los autores.

<sup>23</sup> Inicialmente el multiplicador se formuló en términos de propensiones marginales (como la propensión marginal a consumir (véase Keynes (1964)). La propensión marginal de las funciones de consumo o de exportación viene determinada por la pendiente de dicha función. La propensión media de las funciones de consumo o de exportación viene determinada tanto por la pendiente como por el nivel o la posición de dicha función.

Para un nivel dado de presión tributaria ( $\bar{\tau}$ ), cuanto más dependiente sea una economía del resto del mundo (cuanto mayor sea  $\xi$ ) y menor sea la participación salarial en el PIB ( $\alpha$ ), menor será el valor del multiplicador y, por lo tanto, menor será el impacto de una política fiscal expansiva. Los datos disponibles en relación con América Latina para el período posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019) muestran, en promedio, una presión tributaria del 15% del PIB, una participación de la masa salarial del 37% y una propensión media a importar del 20%. Con estos valores promedio, el multiplicador es cercano a 1 (véase el cuadro 3)<sup>24</sup>.

**Cuadro 3**  
América Latina: una primera aproximación  
para estimar el multiplicador

Parámetros y valor del multiplicador	Estimación del multiplicador
$s_w$	0
$\alpha$	0,37
$\xi$	0,21
$t$	0,15
$m$	1,02
$m_{as}$	1,10
$m_{ac}$	0,84

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish>, sobre la base de datos oficiales de 2020 proporcionados por la CEPAL y el Banco Mundial.

**Nota:** Todos los parámetros del multiplicador excepto  $\alpha$  están calculados a partir de los valores promedio para el período 2010-2019. El parámetro  $\alpha$  se calculó para el período 2010-2016. En el caso de América del Sur, los parámetros utilizados son:  $\alpha = 0,40$ ,  $\xi = 0,16$  y  $\tau = 0,15$ . En el caso de Centroamérica y México, los parámetros utilizados son:  $\alpha = 0,29$ ;  $\xi = 0,35$  y  $\tau = 0,15$ .

Esto tiene implicaciones significativas en materia de política fiscal. En primer lugar, si el valor del multiplicador se aproxima a 1, el impacto de la política fiscal en la demanda agregada depende esencialmente del incremento de la participación del gasto del Gobierno y, en particular, del incremento de la inversión pública en relación con el PIB. Esto, a su vez, depende de la tasa de crecimiento de la inversión pública, de la proporción de la inversión pública en la inversión total y de la proporción de la inversión total en el PIB<sup>25</sup>.

En el gráfico 12 se muestran los resultados de un ejercicio que calibra la repercusión del aumento de la inversión pública en el PIB combinando dos hipótesis. La primera es la importancia de la inversión pública en la formación bruta de capital fijo, y toma un rango de valores del 10%, el 20%, el 30% y el 50%. La segunda hipótesis se refiere a la tasa de crecimiento de la inversión pública, para lo que asume un rango de valores de entre el 5% y el 30%.

Los resultados de este ejercicio de calibración muestran la dificultad para alcanzar las condiciones necesarias para que el incremento de la inversión pública se traduzca en un crecimiento del PIB de más de 1 punto porcentual. Esto puede ocurrir en los siguientes casos: i) una situación inicial con un porcentaje de inversión pública del 20% del total y una tasa de crecimiento de la inversión pública del orden del 30%; ii) una situación inicial con un porcentaje de inversión pública del 30% del total y una tasa de crecimiento de la inversión pública del 20%; iii) una situación inicial con un porcentaje de inversión pública del 30% del total y una tasa de crecimiento de la inversión pública de al menos

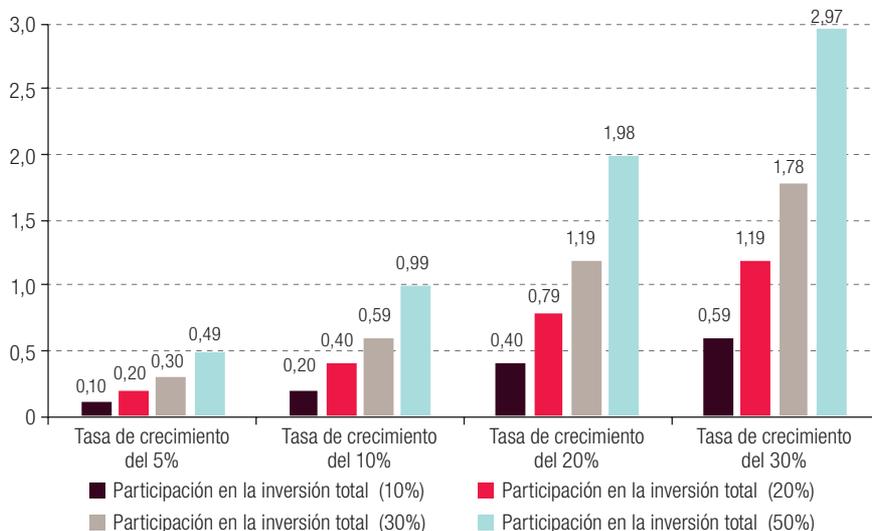
<sup>24</sup> La presión tributaria corresponde a la relación entre los ingresos fiscales del gobierno central y el PIB.

<sup>25</sup> Se parte del supuesto de que la proporción de la formación bruta de capital total en el PIB se sitúa en promedio en torno al 20% en el período 2010-2019.

el 30%; o iv) una situación inicial con un porcentaje de inversión pública del 50% del total y una tasa de crecimiento de la inversión pública de al menos el 10% (véase el gráfico 12). Esto implica que el impacto de una política fiscal expansiva solo será realmente significativo en aquellos países donde la inversión pública tenga un peso importante (como mínimo del 20%) en la formación bruta de capital fijo total de la economía y que pueden incrementar de manera contundente su gasto de inversión a corto plazo (un aumento mínimo del 20%).

**Gráfico 12**

América Latina y el Caribe: contribución del incremento de la inversión pública a la tasa del crecimiento del PIB  
(Tasa de variación del PIB<sup>a</sup>)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, D.C., 2020 [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

<sup>a</sup> Con distintas tasas de participación de la inversión pública en el total y tasas de variación de la inversión.

## 2. La dinámica de la deuda

El análisis anterior también incide, junto con otros factores, en la dinámica de la deuda y su sostenibilidad. Este problema puede ejemplificarse con un modelo simple de cuatro ecuaciones. La primera ecuación muestra la restricción presupuestaria del gobierno central para una economía abierta en términos de la relación entre la deuda pública y el PIB ( $d$ ). La ecuación (2) define la tasa de interés para la deuda en su totalidad como una suma ponderada de los pagos de deuda interna y externa por la participación de los dos componentes en la deuda total ( $\delta_d$  y  $\delta_e$ , respectivamente). Se asume que el servicio de la deuda externa incluye un recargo ( $pr$ ), cuyo valor depende de la percepción de riesgo de los inversionistas extranjeros.

La tercera ecuación define el multiplicador ( $m$ ), que es la razón entre la tasa de crecimiento del producto ( $\dot{y}$ ) y el incremento de la demanda agregada autónoma en relación con el PIB  $\left(\frac{\Delta D_A}{PIB}\right)$ . La cuarta ecuación establece una relación entre la tasa de crecimiento del producto ( $\dot{y}$ ) y el incremento de los impuestos ( $\Delta T$ ). La quinta ecuación endogeniza el recargo sobre la deuda externa en función del déficit primario y la variación de la deuda con respecto al PIB.

$$\dot{d} = (r - \dot{y})d + \frac{(G - T)}{Y} \quad (6)$$

$$r = \left\{ r_i \left[ \delta_d + (1 + pr) e \delta_f \right] \right\} \tag{7}$$

Donde  $d$  = razón entre la deuda pública y el PIB;  $r$  = tasa de interés real;  $r_i$  = tasa de interés interna real sobre la deuda denominada en moneda nacional;  $pr$  = recargo sobre la tasa de interés interna aplicada a la deuda denominada en moneda extranjera;  $\delta_d, \delta_f$  = participaciones de la deuda denominada en moneda nacional y moneda extranjera;  $e$  = tipo de cambio nominal;  $\dot{y}$  = tasa de crecimiento del producto real;  $G$  = gasto del gobierno total;  $T$  = ingreso tributario;  $Y$  = nivel de producto.

$$\dot{y} = m \cdot \frac{\Delta D_A}{PIB} \tag{8}$$

$m$  = multiplicador;  $1 < m < \infty$ .

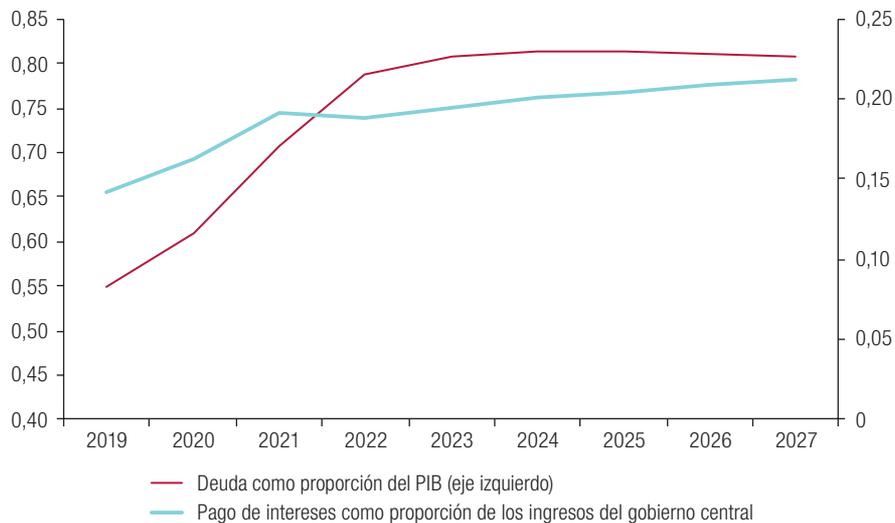
$$\dot{z} = \alpha \dot{y} \tag{9}$$

$\alpha$  = elasticidad de la recaudación tributaria ante cambios en la tasa de crecimiento del producto;  $\dot{z}$  = tasa de crecimiento de la recaudación tributaria;  $\alpha > 0$ .

$$pr = \beta \Delta \left( \frac{G - T}{Y} \right) + \gamma \Delta d \quad \beta + \gamma = 1 \tag{10}$$

A partir de los datos actuales para América Latina y los valores de los parámetros que se encuentran dentro de los rangos utilizados en la bibliografía sobre el tema, se puede calibrar la evolución potencial de la deuda pública en América Latina, así como otras variables de importancia para el desempeño fiscal, como la carga de intereses de la deuda pública. Sobre la base de una versión simplificada del modelo anterior<sup>26</sup>, en el gráfico 13 se calibra la evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB y la carga de intereses de la deuda en proporción con la recaudación tributaria para el período 2019-2027.

**Gráfico 13**  
América Latina y el Caribe: ejercicio de calibración de la deuda del gobierno central en relación con el PIB y de los pagos de intereses en relación con los ingresos del gobierno central, 2019-2027



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB/2020/12-P), Santiago, 2020; CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020, y Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2020 [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

<sup>26</sup> A efectos analíticos, se parte del supuesto de que  $p_i = 0$ , y no se distingue entre deuda nacional y extranjera.

En la calibración se presupone que la proporción de los ingresos y gastos totales del gobierno central en relación con el PIB en América Latina en 2020 fue del 13,1% y del 18,1%, respectivamente (CEPAL, 2020b)<sup>27</sup>; se utilizan un valor del multiplicador de 1 para 2019-2022 y de 1,5 para el período posterior, una elasticidad de la recaudación tributaria con respecto al PIB de 0,6 y una tasa de interés real del 4%. Además, se establece una contracción del PIB real del 7,7% en 2020 y una tasa de crecimiento del 3,7% en 2021 (CEPAL, 2020b)<sup>28</sup>. El resto de los valores del modelo son generados por el funcionamiento del mismo.

Como es de esperar, la calibración del modelo muestra inicialmente un aumento de la deuda en relación con el PIB, así como un incremento de los pagos de intereses en relación con los ingresos públicos.

La relación entre la deuda y el PIB comienza a estabilizarse una vez que el PIB vuelve a su nivel anterior a la pandemia de COVID-19. En el contexto de la hipótesis del modelo, esto ocurre en 2023, lo que coincide con el aumento del multiplicador de 1 a 1,5. Sin embargo, la estabilización de la deuda no quiere decir que se establezca la relación entre los pagos de intereses y los ingresos públicos. De hecho, el modelo muestra que la razón del servicio de la deuda podría seguir aumentando incluso después de que la relación entre la deuda y el PIB se haya estabilizado. Es posible que se requieran políticas para estabilizar la razón del servicio de la deuda, pero éstas no bastarán por sí solas<sup>29</sup>.

Los resultados del modelo implican que el principal esfuerzo que puede realizar una economía para estabilizar su posición deudora es impulsar el crecimiento económico. La conclusión que se extrae de este ejercicio de calibración también puede establecerse, en términos conceptuales, a partir de la ecuación (11). De acuerdo con esta ecuación, la estabilidad de la participación de la deuda en el PIB,  $\dot{d} = 0$ , entraña que la proporción de la deuda sobre el PIB ( $d$ ) es igual al cociente entre el déficit primario  $((G - T)/Y)$  y la diferencia entre la tasa de interés ( $r$ ) y la tasa de crecimiento ( $\dot{y}$ ). Formalmente,

$$d = \frac{(G - T)/Y}{\{r_i[\delta_d + (1 + pr)e\delta_f] - \dot{y}\}} \quad (11)$$

Dado que tanto  $r_i$  como  $\dot{y}$  tienen valores pequeños, cualquier cambio en alguna de estas variables tendrá un efecto mucho mayor que cualquier variación en el déficit primario  $((G - T)/Y)$  (Taylor y otros, 2012). Los países de la región no controlan el término  $r_i[\delta_d + (1 + pr)e\delta_f]$ , debido esencialmente a la existencia de una prima de riesgo ( $pr$ ), por lo que la única alternativa para reducir de manera significativa el valor del estado estable (*steady-state*) de la deuda en relación con el PIB es aumentar la tasa de crecimiento.

Sin embargo, ese aumento solo será sostenible a largo plazo si la creación de capacidades (la competitividad auténtica) permite modificar las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones, y elevar así la tasa de crecimiento con equilibrio externo. La variable  $G$  y su efecto en  $\dot{y}$  son, entonces, los principales factores que determinan la sostenibilidad fiscal de la respuesta en materia de políticas ante la pandemia. No obstante, como se sugiere en la siguiente sección, el impacto de  $G$  sobre  $\varepsilon/\pi$  es lo que, en última instancia, vincula la recuperación a corto plazo con la reconstrucción a largo plazo y establece las condiciones que posibilitan una política fiscal expansiva sostenida en el tiempo. En consecuencia, el determinante último de la sostenibilidad fiscal, la sostenibilidad externa y la trayectoria de crecimiento de una economía periférica descansa sobre estas variables y sobre la evolución de la relación entre la deuda y el PIB, y no sobre la reducción del déficit *per se*.

<sup>27</sup> Enero a septiembre de 2020.

<sup>28</sup> Se ajustó el aumento de la demanda autónoma, lo que da como resultado el crecimiento del 3,7% del PIB en 2021.

<sup>29</sup> Esto tiene implicaciones evidentes para el desarrollo económico. La estabilidad financiera no garantiza el espacio de políticas necesario para aplicar políticas fiscales de desarrollo económico, ya que parte de los recursos fiscales se destinarán al servicio de la deuda.

Para estabilizar la razón del servicio de la deuda, además de políticas para impulsar el crecimiento, puede ser necesario un conjunto de políticas cambiarias y monetarias coherentes<sup>30</sup>. Sin embargo, el apalancamiento para estabilizar la razón del servicio de la deuda también depende de factores externos que escapan al control (parcial o total) de las autoridades nacionales, como los cambios de la prima de riesgo ( $pr$ ) y también de las tasas de interés internacionales.

## V. Política fiscal e inversión en el cambio estructural frente a la pandemia

La sección anterior sugiere que las características institucionales y estructurales de la región imponen limitaciones considerables al funcionamiento y la operatividad de la política contracíclica. La conclusión que se deriva del análisis es que, para potenciar la efectividad de dicha política, se precisa un cambio estructural.

Esta idea se ejemplifica con un modelo que muestra cómo los retornos crecientes al aprendizaje tecnológico y la política fiscal se combinan con la restricción externa para generar distintas hipótesis en una economía periférica frente a las perturbaciones de la pandemia. Se definen dos tasas de crecimiento: la tasa de crecimiento que representa el equilibrio a largo plazo de la economía y es compatible con la restricción externa; y la tasa de crecimiento efectiva, que es la observada y que no necesariamente coincide con la tasa de equilibrio a largo plazo. Si bien la forma más correcta de evaluar la restricción externa entraña tener en cuenta el equilibrio de la balanza básica de pagos (cuenta corriente y movimientos de capital de largo plazo), se asumirá que el equilibrio externo se logra cuando el saldo de la balanza comercial es igual a cero. La exclusión de los flujos financieros de largo plazo no altera sustancialmente el análisis. Por lo general, la pandemia ha tenido un mayor efecto en la cuenta corriente que en los flujos de largo plazo.

La tasa de crecimiento efectiva de la economía periférica  $y_p$  tiene diversos componentes que se dividirán en dos grupos: la tasa de crecimiento del centro  $y_c$  multiplicada por un factor que depende de la elasticidad ingreso de las exportaciones  $\varepsilon$ , la elasticidad ingreso de las importaciones  $\pi$  y el peso relativo de las importaciones y exportaciones en el PIB; y la tasa de aumento del gasto autónomo en el PIB, multiplicada por un factor que depende del peso del gasto autónomo en el PIB, el peso de las importaciones en el PIB y la elasticidad ingreso de las importaciones. Tal como se argumentó en la sección anterior, la eficacia del gasto autónomo también depende de la distribución funcional del ingreso. Por motivos de simplicidad analítica, el modelo de esta sección excluye este componente.

La curva TEC representa la tasa efectiva de crecimiento, donde el intercepto de dicha curva cambia *ceteris paribus* con las variaciones en el gasto autónomo de la periferia. Cuanto mayores sean la elasticidad ingreso de las importaciones y el peso de las importaciones en el PIB, menor será el valor del multiplicador del aumento del gasto autónomo (incluido el gasto fiscal). Por eso, las estructuras productivas poco diversificadas y con una demanda internacional menos dinámica tienden a mostrar un valor más bajo del multiplicador, como se ha examinado anteriormente<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> La disminución de las tasas de interés nacionales también puede reducir los pagos del servicio de la deuda denominada en moneda nacional y aumentar los pagos del servicio de la deuda denominada en moneda extranjera, debido a la depreciación del tipo de cambio nominal.

<sup>31</sup> El cociente  $\frac{\alpha}{1 - \beta_2 \pi}$  es el multiplicador del aumento del gasto autónomo (que incluye entre sus componentes la inversión pública y la que deriva del "espíritu animal" (*animal spirits*)). Véase un estudio del multiplicador en el contexto de un modelo con restricción externa al crecimiento en McCombie y Thirlwall (1994, cap. 9).

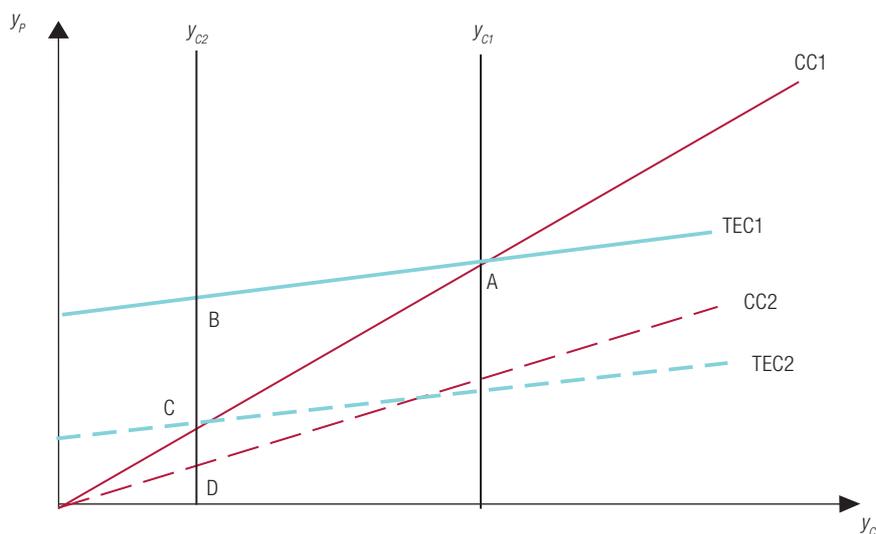
A su vez, la tasa de crecimiento (a largo plazo) con equilibrio externo de la periferia  $y_p^E$  es una función exclusivamente de la relación entre la elasticidad ingreso de las exportaciones y las importaciones  $\left(\frac{\epsilon}{\pi}\right)$ , multiplicada por la tasa de crecimiento del centro  $y_c$ <sup>32</sup>. Formalmente, esta es la llamada Ley de Thirlwall, donde:

$$y_p^E = \frac{\epsilon}{\pi} y_c \quad (12)$$

La tasa a la que puede crecer la periferia manteniendo a cero el saldo neto en la balanza comercial a largo plazo, para cada tasa de crecimiento del centro, se representa con la recta CC. Esta ecuación supone que el tipo de cambio real es estable.

El gráfico 14 representa las distintas tasas de crecimiento, la efectiva de la periferia (TEC) y la de equilibrio externo a largo plazo (CC). Al determinarse de manera exógena al modelo, la tasa de crecimiento del centro es una línea vertical. A su vez, las elasticidades dependen de la estructura productiva de la periferia, que, por su naturaleza, no puede cambiar demasiado a corto plazo. Cuanto menos intensiva en tecnología y menos diversificada sea dicha estructura, menores serán la relación  $\left(\frac{\epsilon}{\pi}\right)$  y la inclinación de la recta CC. Para aumentar la inclinación de esa curva, es preciso crear la denominada “competitividad auténtica” (en contraposición con la “competitividad espuria”, en palabras de Fernando Fajnzylber), esto es, una competitividad basada en las capacidades tecnológicas y en la reducción de la brecha tecnológica entre el centro y la periferia. En el punto A, las curvas TEC y CC se cortan, por lo que coinciden las tasas efectivas y de equilibrio a largo plazo.

**Gráfico 14**  
Política fiscal conservadora: colapso de la inversión y pérdida de capacidades



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** CC es la tasa de crecimiento con equilibrio en cuenta corriente, CC:  $y_p^E = \frac{\epsilon}{\pi} y_c$ . TEC es la tasa efectiva de crecimiento,  $y_p = \frac{\alpha + \beta_1(\epsilon y_c)}{1 - \beta_2 \pi}$ , donde  $\alpha \equiv A/Y$ ,  $\beta_1 \equiv X/Y$  y  $\beta_2 \equiv QM/Y$ . A es el gasto autónomo; X, las exportaciones; M, las importaciones, e Y, el PIB, todo en términos reales.

Se asume que la pandemia entraña una perturbación negativa en la economía mundial que mueve a la izquierda la tasa de crecimiento efectiva del centro. En consecuencia, la tasa efectiva de

<sup>32</sup> Véase una revisión de estos modelos en Blecker y Setterfield (2019, cap. 12); véase también CEPAL (2012).

crecimiento de la economía se mueve del punto A al punto B en el gráfico 14. Sin embargo, al mismo tiempo, la demanda interna se contrae como resultado de la reducción de la demanda agregada, sobre todo del gasto en inversión y consumo, y la pérdida de empleos asociada al confinamiento. La contracción de la inversión y el consumo compensan con creces el efecto positivo de la disminución en la propensión media a importar  $\left(\frac{M}{Y}\right)$ . Este razonamiento concuerda con los hechos estilizados que se han observado en los países de la región: contracción de la inversión, el consumo y las importaciones de bienes y servicios (CEPAL, 2020a).

De esta manera, la curva TEC1 se desplaza hacia abajo como resultado de la contracción de las demandas interna y externa. Dependiendo de la velocidad de la caída de las exportaciones (por la caída del PIB mundial) frente a la de las importaciones (por la caída del PIB nacional), la economía podría mejorar o empeorar su posición externa con respecto al resto del mundo. Los datos disponibles sobre la región muestran que, por lo general, en las economías más pequeñas de la región, incluidos el istmo centroamericano y el Caribe, el efecto contractivo en la demanda externa en las exportaciones predomina sobre la reducción de las importaciones como consecuencia de la caída de la demanda interna. Según el Fondo Monetario Internacional, entre 2019 y 2020 el déficit en cuenta corriente del istmo centroamericano aumentaría en promedio de un 1,7% a un 3,3% del PIB, mientras que en el Caribe pasaría del -8% al -18% del PIB (FMI, 2020b). En el caso del resto de las economías de la región, las pruebas apuntan a una mejora en la cuenta corriente del Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, México y el Perú, entre otros países.

A largo plazo, el nuevo punto de equilibrio será C. El gasto autónomo tendría que moverse de TEC1 a TEC2 (línea azul discontinua) para que la tasa efectiva y de equilibrio externo coincidan en la nueva situación creada por la pandemia, y se restablezca así el equilibrio en la balanza comercial. El sendero de retorno al equilibrio externo (el movimiento de TEC1 a TEC2) exige reducir el gasto autónomo. Ese movimiento se explica mediante factores asociados a la demanda interna y externa. Como se ha mencionado anteriormente, en una situación de crisis, con importantes restricciones en la oferta en algunos sectores clave, un aumento general de la capacidad ociosa y una altísima incertidumbre –como la generada por la crisis de la pandemia–, los “espíritus animales” (*animal spirits*) de los capitalistas colapsan y el gasto de consumo se contrae. El aumento de la capacidad ociosa contribuye a reducir las expectativas de rentabilidad de las nuevas inversiones. En ese contexto, los efectos de la oferta y la demanda agregadas se refuerzan mutuamente y crean una interacción negativa entre el multiplicador y el acelerador: mientras la contracción de la demanda agregada autónoma genera una disminución en el producto y el ingreso por el efecto multiplicador, la expectativa de un menor consumo futuro hace que disminuyan las inversiones por el efecto acelerador.

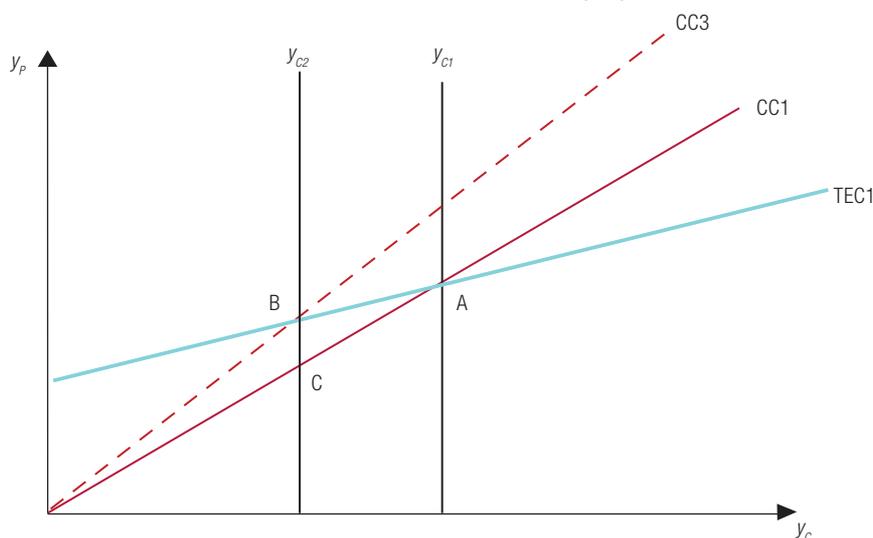
En general, esta contracción de la demanda no logra compensarse con el aumento del gasto público –como se ha podido apreciar durante el primer año de la pandemia–. El gasto público se ha destinado fundamentalmente a medidas de reparación y a subsanar la urgencia de la pandemia, en vez de adoptar acciones encaminadas a estimular las economías (aunque, por supuesto, las medidas compensatorias contribuyeron a amortiguar la caída del gasto autónomo). Naturalmente, la contracción será más profunda, o la recuperación más lenta, si los Gobiernos adoptan políticas procíclicas y miran con celo el aumento del déficit fiscal, o aspiran de manera prematura a una “consolidación” del resultado fiscal. Además, la tendencia descendente de las inversiones se verá agravada en la medida en que los Gobiernos recurran con mayor intensidad a la política monetaria. Como se ha explicado anteriormente, la política monetaria no solo es menos eficaz que la política fiscal, sino que, en un contexto de fuerte integración financiera internacional, puede llegar a ser contraproducente. La salida de capitales resultante de una política monetaria expansiva puede intensificar la volatilidad del tipo de cambio e incrementar el costo de endeudamiento en los mercados internacionales de crédito, y reforzar, a la postre, la incertidumbre y la caída de la demanda agregada y, con ella, la de la tasa de ganancia esperada en la economía local.

Sin embargo, la historia no concluye aquí. La caída de la inversión supone la pérdida de capacidades tecnológicas y productivas, lo que a su vez implica una pérdida de competitividad estructural y, por lo tanto, una caída del cociente entre las elasticidades ingreso de las exportaciones y las importaciones. La inclinación de la curva CC se reduce al caer la relación  $\left(\frac{\epsilon}{\pi}\right)$ . La curva que representa el equilibrio externo deja de ser CC1 y pasa a ser CC2 (línea roja discontinua). En este marco, si no se adoptan medidas para mitigar la disminución de las capacidades tecnológicas y productivas, la nueva posición de equilibrio externo será D, y no C, en el gráfico 14, lo que implica que a la economía periférica podría resultarle difícil reducir su déficit comercial, incluso después de reducir el gasto autónomo y alcanzar el punto C. En tal caso, será necesario un nuevo ajuste para establecer el equilibrio (es decir, un nuevo movimiento hacia abajo de la curva TEC, no dibujado). Lo descrito tiende a conformar una espiral negativa de baja del crecimiento y pérdida de capacidades (tanto TEC como CC se mueven hacia abajo, una curva persiguiendo a la otra, en un círculo vicioso). Aun cuando el proceso no sea explosivo, el resultado final de equilibrio (punto D) implica niveles de demanda agregada, distribución del ingreso y capacidades productivas aún menos favorables que aquellos resultantes del impacto inicial de la pandemia.

¿Qué ocurre si el Gobierno adopta una política anticíclica para sostener la demanda agregada? Esto significa que la curva TEC no se desplaza hacia abajo (o por lo menos no lo hace de forma tan drástica), como se muestra en el gráfico 15. Para simplificar la interpretación del gráfico, puede imaginarse que la política fiscal del Gobierno (ahora fuertemente expansiva) logra que la curva TEC permanezca en su lugar (TEC1). Para ello, el gasto autónomo del sector público tendría que sustituir el deterioro de los “espíritus animales” empresariales y la retracción del consumo privado. Además, sobre la base del análisis de la sección anterior, esta política anticíclica podría –o, mejor dicho, debería– incluir un componente de redistribución de ingresos a fin de aumentar la propensión marginal al consumo y potenciar el efecto multiplicador.

**Gráfico 15**

Política fiscal combinada con la política industrial: creación de capacidades, cierre de brechas y sostenimiento de la demanda agregada



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** CC es la tasa de crecimiento con equilibrio en cuenta corriente, CC:  $y_p^E = \frac{\epsilon}{\pi} y_c$ . TEC es la tasa efectiva de crecimiento,

$$y_p = \frac{\alpha a + \beta_1 (\epsilon y_c)}{1 - \beta_2 \pi}, \text{ donde } \alpha \equiv A/Y, \beta_1 \equiv X/Y \text{ y } \beta_2 \equiv QM/Y. A \text{ es el gasto autónomo; } X, \text{ las exportaciones; } M, \text{ las}$$

importaciones, e  $Y$ , el PIB, todo en términos reales.

No obstante, la curva TEC no es sostenible a largo plazo si no se cambia la posición de la curva CC para restablecer el equilibrio en la balanza comercial. El gasto público debería, entonces, combinar las medidas de emergencia para combatir la pobreza y el desempleo y redistribuir los ingresos con un aumento en los niveles de inversión en tecnología y capacidades, que apunten tanto a elevar  $\varepsilon$  como a reducir  $\pi$  –y aumenten así la inclinación de la curva CC–. La reducción de  $\pi$  también contribuiría a dar espacio a la intensidad de la política contracíclica al aumentar el multiplicador (véase la sección anterior).

En este caso, el equilibrio externo se logra por medio del movimiento de la curva CC de CC1 a CC3 (línea roja discontinua en el gráfico 15), no a través de la caída de la curva TEC. Por simplicidad, se ha asumido que la nueva curva CC3 corta la curva TEC1 en el punto B, pero lo más probable es que el equilibrio se alcance en un punto algo más abajo, entre B y C. Sería muy difícil que la inversión pública (y la política fiscal en general) fuera capaz de compensar enteramente todo el impacto de la pandemia. El punto B es inferior al punto inicial A, pero superior al punto D, que representaba el equilibrio final sin políticas fiscales que sostuvieran la inversión y las capacidades.

Si bien una estrategia de este tipo entraña la determinación de apoyar sostenidamente los gastos en el ámbito de la tecnología y la transformación estructural de la economía, al mismo tiempo implica aceptar por un cierto tiempo un desequilibrio en cuenta corriente. En ese sentido, a fin de lograr la rápida recuperación de las economías periféricas ante la pandemia, son de particular importancia la cooperación internacional y el financiamiento en condiciones más favorables de los déficits que puedan emerger en las economías periféricas. El apoyo internacional es especialmente necesario si ya hay una situación externa complicada por un endeudamiento anterior y una balanza de rentas muy negativa. A su vez, esta recuperación puede tener efectos favorables sobre las propias economías centrales, pues estimula la recuperación de la demanda agregada mundial.

La clave de este apoyo no radica únicamente en el acceso a un mayor financiamiento externo, que puede en gran medida estar disponible en los mercados internacionales de crédito, sobre todo en el marco de las políticas monetarias expansivas instrumentadas en las economías centrales. Debería incorporar, al mismo tiempo, una mayor disposición por parte de los países centrales a que los países periféricos introduzcan medidas que contribuyan a destinar ese financiamiento a la consecución de sus objetivos a largo plazo –en particular, al cambio estructural encaminado a acelerar el crecimiento de manera coherente con el equilibrio externo a largo plazo–. Como se examina más adelante, esto no solo supone una mayor aceptación de las políticas industriales y tecnológicas de los países periféricos –o cuanto menos, un “cese” en las represalias– sino la conformidad con la regulación de la intensidad y la aplicación de los flujos internacionales de capital que, en economías pequeñas y abiertas como las de América Latina y el Caribe, pueden tener efectos tan disruptivos como constructivos, como vaticinaba Carlos Díaz Alejandro (1984).

El análisis anterior ilustra la importancia de la intensidad y la orientación de los esfuerzos fiscales durante la pandemia. Los esfuerzos de recuperación deben ir acompañados de una política industrial que redefina la competitividad y las capacidades de la periferia, promueva la diversificación de las exportaciones (preferencialmente) y sustituya las importaciones (si procede) en un contexto de crisis. A su vez, como se observa más adelante, las condiciones que posibilitan una estrategia de ese tipo, incluida la aplicación de una política fiscal expansiva durante un período de tiempo más prolongado de lo habitual, están vinculadas a la forma en que estas economías acceden a los mercados financieros internacionales.

## VI. Conclusiones

La pandemia afecta a economías cuyas bases estructurales de crecimiento ya eran débiles. La región de América Latina y el Caribe ha quedado rezagada en comparación con las economías desarrolladas y, en especial, con otras economías en desarrollo que, en los últimos decenios, introdujeron cambios

profundos en sus patrones de especialización e inserción internacional. La combinación de políticas industriales y políticas macroeconómicas adoptada en varios países asiáticos, que apostaron por el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas locales y redujeron su exposición a los ciclos de liquidez mundial, no fue la adoptada por los países latinoamericanos. Se trata de una asignatura pendiente en nuestra región.

Las políticas monetarias han demostrado ser ineficientes en los países desarrollados y en desarrollo, y existe un consenso en torno a la necesidad de recurrir cada vez más a las políticas fiscales. En el caso de las economías latinoamericanas, las políticas fiscales tienen una capacidad de acción limitada por el bajo valor de los multiplicadores del gasto fiscal y, según las circunstancias, por los límites que impone la restricción externa al crecimiento. Esto guarda relación con la heterogeneidad de las estructuras productivas, la existencia de un amplio espectro de actividades con importantes brechas de productividad y los efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante que son, por lo general, débiles. Como consecuencia de esta situación estructural, una parte importante de la demanda agregada se “filtra” hacia el exterior, sin que la demanda mundial genere efectos compensatorios de la misma magnitud en la economía nacional.

¿Cómo responder, entonces, ante un escenario tan complejo como el generado por la pandemia? Las lecciones extraídas del análisis anterior son: en primer lugar, para tener un impacto significativo sobre la demanda agregada, las políticas fiscales expansivas adoptadas en la región deben ser de gran magnitud; en segundo lugar, la inversión debe tener una participación muy destacada en el total del esfuerzo fiscal realizado, y, finalmente, esa inversión debe destinarse a la creación de capacidades o de una “competitividad auténtica”, que se basen en la tecnología y la diversificación, para evitar que los desequilibrios externos frenen el impulso al crecimiento y obliguen a retroceder hacia una política de austeridad. Las políticas de integración regional pueden servir de apoyo a la política industrial en la búsqueda de un nuevo patrón productivo. Las políticas tributarias progresivas son importantes para que la relación entre la deuda pública y el PIB siga una trayectoria sostenible y compatible con los objetivos de reducción de la desigualdad.

Para no comprometer la estabilidad macroeconómica y, con ella, los efectos positivos de la política industrial sobre la productividad y la competitividad, es fundamental contar con un tipo de cambio real estable, que evite trayectorias volátiles que se mueven al compás de los vaivenes de la liquidez mundial y eluda los perniciosos ciclos de endeudamiento externo-apreciación cambiaria-devaluación contractiva. En un mundo cada vez más volátil, en el que predominan los movimientos de capital de muy corto plazo (con sus efectos sobre el nivel de incertidumbre), mantener la cuenta capital abierta es una invitación a que los vaivenes de los mercados financieros, los precios internacionales de las materias primas, la especulación cambiaria y los ciclos de liquidez comprometan la diversificación de la base productiva, el cambio de las elasticidades del comercio y de los multiplicadores. Se da una situación aparentemente paradójica: las políticas de largo plazo orientadas a cambiar la base productiva y crear encadenamientos son clave para aumentar la eficacia de las políticas macroeconómicas a corto plazo. El cambio estructural y la estabilidad macroeconómica interactúan de manera virtuosa a largo plazo.

A pesar de estas dificultades, la crisis representa, al mismo tiempo, el momento de superar las barreras impuestas a la acción política, especialmente las barreras ideológicas que impedían dar un mayor peso a la política fiscal (expansiva) en el conjunto de herramientas aceptadas para lidiar con situaciones recesivas como las ocasionadas por la pandemia. Lo que este artículo intenta transmitir es que la respuesta a la urgencia a corto plazo debe darse con inversiones que eliminen restricciones a largo plazo, fundamentalmente la restricción externa.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2020), World Development Indicators, Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2020), Federal Reserve Economic Data (FRED) [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/>.
- Bernanke, B. y M. Gertler (1995), "Inside the black box: The credit channel of monetary policy transmission", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, N° 4, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Bernanke, B., M. Gertler y S. Gilchrist (1999), "The financial accelerator in a quantitative business cycle framework", *Handbook of Macroeconomics*, J. Taylor y M. Woodford (eds.), Amsterdam, North Holland.
- Bernat, G. (2015), "Tipo de cambio real y comercio exterior en América del Sur: un abordaje sectorial", *Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina*, A. Bárcena, A. Prado y M. Abeles (eds.), Libros de la CEPAL, N° 138 (LC/G.2653-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blecker, R. y M. Setterfield (2019), *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Borio, C. (2019), "Monetary policy frameworks in EMEs: inflation targeting, the exchange rate and financial stability", *Annual Economic Report 2019*, Ginebra, Banco de Pagos Internacionales (BPI) [en línea] <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e2.pdf>.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2020), "Debt Statistics", Basilea.
- Calvo, G. y C. Reinhart (2002), "Fear of floating", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB/2020/12-P), Santiago.
- (2020b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- (2018), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- Chui, M., E. Kuruc y Ph. Turner (2018), "Leverage and currency mismatches: non-financial companies in the emerging markets", *The World Economy*, vol. 41, N° 12 (*Special Issue: Global Trade Policy 2018*) [en línea] <http://wileyonlinelibrary.com/journal/TWEC>.
- Díaz Alejandro, C. (1984), "Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Dvoskin, A. y G. Feldman (2015), "Política cambiaria, distribución del ingreso y estructura productiva", *Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina*, A. Bárcena, A. Prado y M. Abeles (eds.), Libros de la CEPAL, N° 138 (LC/G.2653-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020a), *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2019*, Washington, D.C.
- (2020b), *Perspectivas de la Economía Mundial: un largo y difícil camino cuesta arriba*, Washington, D.C., octubre.
- Kalecki, M. (1977), *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, 1933-1970*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1956), *Teoría de la dinámica económica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Kahn, R. (1931), "The relation of home investment to unemployment", *The Economic Journal*, vol. 41, N° 162, junio.
- Keynes, J. M. (1964), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Nueva York, HBJ.
- Laski, K. (2019), *Lectures in Macroeconomics*, Nueva York, Oxford University Press.
- McCombie, J. S. y A. P. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Basingstoke, MacMillan.
- Mishkin, F. (1996), "The channels of monetary transmission: Lessons for monetary policy", *NBER Working Paper*, N° 5464, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Shin, H. S. (2014), "The second phase of global liquidity and its impact on emerging economies", *Volatile Capital Flows in Korea*, K. Chung y otros (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan.

- Shleifer, A. (2000), *Inefficient Markets*, Nueva York, Oxford University Press.
- Taylor, J. B. (1995), "The monetary transmission mechanism: An empirical framework", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, N° 4, American Economic Association.
- Taylor, L. y otros (2012), "Fiscal deficits, economic growth and government debt in the USA", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, N° 1, Oxford University Press.
- Trautwein, H. (2000), "The credit view, old and new", *Journal of Economic Surveys*, vol. 14, N° 2.
- Tropeano, D. (2016), "Hedging, arbitrage and the financialization of commodity markets", *International Journal of Political Economy*, vol. 45, N° 3.

# Liberalismo desenfrenado y pandemia: la encrucijada entre el tecnoautoritarismo y una nueva organización social

Giovanni Dosi

## Resumen

En este ensayo se analizan algunas tendencias del capitalismo mundial previas a la pandemia y ciertas especificidades de ella que colocarían a la economía mundial en la encrucijada entre mantener el tecnoautoritarismo vigente en la gobernanza de los países y un cambio en la organización social. Se plantea que la pandemia surge en un contexto de creciente tecnologización y una frágil arquitectura socioeconómica, que se fue debilitando desde la irrupción del neoliberalismo en los años ochenta y, sobre todo, a partir de la crisis financiera de 2008. Se analizan, como tendencias principales: la globalización y la emergencia de China, el estancamiento salarial y la brecha entre productividad y salarios, junto con la explosión de la tasa de beneficio, además de los beneficios corporativos (financieros y no financieros) y la convergencia entre inteligencia artificial y automatización. Se plantean, además, un conjunto de lecciones que se pueden extraer de la pandemia.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, aspectos sociales, estructura social, condiciones económicas, liberalismo, salud, política sanitaria, empleo, política de empleo, horas de trabajo, política económica, política social

## Clasificación JEL

F60, P11, D33, O33

## Autor

Giovanni Dosi es Profesor del Instituto de Economía de la Scuola Superiore Sant'Anna en Pisa (Italia). Correo electrónico: [giovanni.dosi@santannapisa.it](mailto:giovanni.dosi@santannapisa.it).

## I. Introducción

Me gustaría comenzar por plantear algunas premisas generales y otras específicas sobre la reciente pandemia de COVID-19 y las respuestas institucionales que ha suscitado<sup>1</sup>.

En primer lugar, la enfermedad por coronavirus llega a una sociedad occidental caracterizada por la fragilidad de su arquitectura social y su estructura económico-tecnológica. Al mismo tiempo, China se ha convertido en “la fábrica del mundo” y adquiere un peso cada vez mayor entre los líderes tecnológicos y políticos mundiales.

En segundo lugar, la estructura socioeconómica que sostuvo los “años gloriosos” del capitalismo de posguerra ya se había deteriorado por razones endógenas en los años setenta y fue devastada por la conjunción entre la afirmación del fanatismo liberal (Reagan y Thatcher) y la caída de la Unión Soviética (que para todos los ciudadanos del mundo fuera de su órbita representó una protección milagrosa contra la rapacidad de los capitalistas).

En tercer lugar, la crisis de 2008, que de crac financiero se convirtió inmediatamente en una recesión de la economía real, tuvo como respuesta, en el mejor de los casos (como en los Estados Unidos), un intento de recuperar una situación de “normalidad” mediante políticas fiscales keynesianas y políticas (anti)redistributivas dirigidas a socializar las pérdidas financieras. En el peor de los casos (Europa), las políticas de austeridad masoquistas implementadas solo han causado un crecimiento anémico en los países más fuertes y un estancamiento persistente en los demás.

Y entonces llega la pandemia de COVID-19, que al principio se subestimó ampliamente para luego estallar en un pánico colectivo. Esto entra en cortocircuito con la incompetencia de la mayor parte de las clases políticas que, sobre todo en presencia de un sistema de salud desastroso, recurre a la respuesta más simple y burda, sumamente dolorosa desde el punto de vista social y no muy eficaz desde el punto de vista epidemiológico a largo plazo: aislamiento y ejército en las calles en lugar de pruebas masivas y tratamiento precoz.

Pero empecemos por examinar algunas tendencias económicas y sociales preexistentes.

## II. Algunas tendencias<sup>2</sup>

### 1. La globalización y el ascenso de China como “fábrica del mundo”

Después de 40 años de presión política internacional hacia el “libre comercio”, la liberalización de los movimientos de capital ha sido una de las principales causas de la inestabilidad económica de los últimos 20 años (Stiglitz, 2002).

Al mismo tiempo, los profundos y vertiginosos cambios en la división internacional del trabajo con el surgimiento de China como “polo industrial del mundo” han reducido significativamente la solidez de las clases trabajadoras en el Occidente desarrollado y, en particular, su poder de negociación.

<sup>1</sup> La mayor parte de estos temas se examina de manera más detallada en Dosi (1984) y Freeman y Soete (1994) y en los más recientes Dosi y Virgillito (2019, 2020a y 2020b), Dosi y otros (2020) y Bellomo y otros (2020).

<sup>2</sup> Véanse más detalles en Dosi y Virgillito (2019), trabajo en el que se basa ampliamente esta sección.

## 2. El estancamiento de los salarios y la creciente divergencia entre el aumento de la productividad y el crecimiento de los salarios

Aunque a ritmos diferentes, a partir de la década de 1980 los salarios medios (especialmente los más bajos) comenzaron a crecer menos que la productividad en casi todos los países. En consecuencia, la proporción de los salarios en el producto interno bruto (PIB) también disminuyó.

## 3. La explosión de los beneficios, especialmente los financieros

Esta es la simetría obvia del punto anterior. Los datos estadísticos incluso subestiman el fenómeno porque las remuneraciones de los altos directivos tradicionalmente se incluyen entre los “sueldos y salarios” cuando, claramente, la dinámica remunerativa de un alto directivo no tiene nada que ver con la de un trabajador de la producción. Además, el aumento de la participación de los beneficios financieros ha sido mucho más que proporcional.

## 4. La explosión de los ingresos financieros y no financieros

La “financierización” de las economías incluye ciertamente los ingresos financieros en sentido estricto: los nombres Goldman Sachs, J.P. Morgan y Morgan Stanley, entre otros, son conocidos por todos. Menos conocidos son los cientos de fondos de capital privado (*private equities*) que especulan como langostas —la definición es de un famoso primer ministro— en adquisiciones y fraccionamientos de empresas en la economía real, sin importar el daño a la economía a largo plazo.

Pero estas rentas van mucho más allá de eso.

Quisiera señalar los ingresos derivados de las patentes, en primer lugar las patentes farmacéuticas (véase más adelante), y luego, de manera más general, los ingresos derivados de la expansión de formas de organización “de mercado” a esferas que antes, al menos en Europa, eran casi exclusivamente públicas, como la educación, la investigación y la salud. Por último, cabe mencionar también los ingresos “basados en la información” de los grandes oligopolistas como Google, Facebook y Amazon, entre otros.

## 5. La convergencia tecnológica entre la inteligencia artificial y la automatización (tendencia más reciente)

Estamos solo al principio, pero este proceso promete cambiar radicalmente las condiciones de trabajo en las “fábricas” y “oficinas”, aumentando significativamente el papel de las llamadas plataformas, incrementando la polarización de las condiciones de trabajo y los salarios entre los trabajadores y reduciendo drásticamente su poder de negociación.

## III. Y llega el COVID-19...

Es en presencia de estas tendencias a más largo plazo que llega la pandemia. Aquí también son necesarias algunas premisas. Seguramente el COVID-19 no es en absoluto una gripe trivial, pero

tampoco es la peste negra del siglo XIV. Aunque el mundo ciertamente se enfrenta a una crisis de salud sin precedentes, la pandemia de COVID-19 no se encuentra, en términos de mortalidad absoluta y relativa, entre las peores de la historia, especialmente gracias a las mejores condiciones de atención médica que en el pasado. La “Española” de 1919 alcanzó una mortalidad del 2,73%, pero la peor, con mucho, fue la peste negra del siglo XIV que exterminó a más del 40% de la población de Europa.

Y a diferencia de este último, el impacto económico directo de la pandemia actual es y habría sido menor.

La peste del siglo XIV tuvo un gran impacto económico y en sentido igualitario, porque la reducción de casi un tercio de la fuerza de trabajo provocó un fuerte aumento de los salarios, mientras la muerte de los herederos directos de los bienes inmuebles condujo a su devaluación masiva.

Hoy, el principal impacto de la pandemia deriva de las propias medidas de contención y supresión y de su interacción con las desigualdades económicas y sociales preexistentes. Las primeras tienden a amplificar las segundas.

Así, en muchos países, incluidos aquellos con un sistema de salud público y universal, aunque empobrecido por décadas de recortes atroces (como Italia, Francia y el Reino Unido), incluso la ubicación del hogar por sí sola a menudo influye en el acceso a la atención hospitalaria.

Sin embargo, la tragedia más profunda se observa en países con una asistencia sanitaria predominantemente privada, como los Estados Unidos, donde los ingresos y el color de la piel son excelentes predictores de la probabilidad de vivir o morir a causa del virus.

Y luego vienen los efectos del confinamiento en los ingresos presentes y futuros, en la probabilidad de despido, en la posibilidad de trabajar a distancia...

Todo esto se exagera para los trabajadores de la economía “informal” que, cabe señalar, representan casi el 50% en el sur de Italia y seguramente más en los países en desarrollo, y para los inmigrantes irregulares.

Quedarse en casa parece ser un privilegio para quienes trabajan en una empresa o un organismo público preparados para el teletrabajo (más la excepción que la regla) y para quienes tienen algunos ahorros acumulados y por lo tanto pueden darse el lujo de no trabajar. ¿Y para el resto? En el mejor de los casos, vacaciones obligatorias y licencia parental pagada al 50%; en el peor de los casos, importantes reducciones de los ingresos por trabajo y, en muchos casos, trabajo a tiempo parcial y precario.

Una de las muchas y amargas lecciones que la pandemia nos está enseñando es la manera en que la diferencia en los derechos laborales entre empleados públicos, empleados privados, trabajadores autónomos y por cuenta propia se vuelve inmanejable y aún menos tolerable en una emergencia sanitaria. Las huelgas en Italia de los últimos meses en el sector manufacturero han estado claramente motivadas por la incomprensible falta de medidas de protección de seguridad, por ejemplo, la reducción de los turnos de trabajo para garantizar el espacio entre los trabajadores. Trabajar menos y trabajar todos (repartidos en varios turnos con menos personas) por el mismo salario, podía ser, y sigue siendo, una solución para asegurar la capacidad de producción, el salario y el empleo, pero no ha habido ninguna iniciativa en esa dirección. Han proliferado las ordenanzas contra las aglomeraciones de personas pero nadie dice nada sobre la responsabilidad de las empresas de garantizar las condiciones de seguridad con dispositivos de protección.

A las desigualdades económicas se suman las desigualdades sociales y territoriales.

¿Es posible compensar el cierre de las escuelas con la educación en línea? Lamentablemente, la educación en línea no puede establecerse en diez días, grandes sectores de la población carecen de conexión a la red y de instrumentos adecuados para acceder a ella y los programas no están ni remotamente estructurados. En cualquier caso, nunca será como la educación presencial, a menos que el objetivo sea formar una sociedad de sujetos con competencias muy diferentes y niveles de habilidades

polarizados, lo que también implicaría una polarización de las “oportunidades”. La enseñanza a distancia es una fuente de grandes brechas de aprendizaje entre estudiantes de diferentes orígenes socioeconómicos y aumenta el riesgo de aislamiento para los estudiantes que viven en contextos marginales.

Obviamente no faltan anécdotas sobre experimentos (casi) exitosos, tal vez en las escuelas y colegios de los barrios más ricos, pero también deberíamos preocuparnos y preguntarnos si la educación a distancia funciona para los estudiantes de barrios más pobres y marginados, que suelen tener una tasa de asistencia escolar muy baja.

En aulas ya afectadas por la pobreza generalizada y las brechas sociales, la escuela, también como edificio, representa la última oportunidad, no solo de intercambio social, sino de promoción de igualdad sustancial. Esto no necesariamente se manifiesta en la práctica y sabemos muy bien que las condiciones de ingresos y culturales de las familias son la variable que más influye en el logro real de los resultados escolares y la trayectoria de estudio. Sin embargo, la educación en línea plantea una nueva brecha tecnológico-infraestructural que se asienta en las brechas sociales, territoriales y económicas.

En todos los países, incluida Italia, se han introducido medidas compensatorias y de apoyo a: i) los ingresos (transferencias, subsidios de desempleo, pagas extraordinarias); ii) las empresas (de nuevo transferencias, desgravaciones fiscales, créditos garantizados, posibles participaciones accionarias); iii) las rentas, sobre todo, mediante odiosas transferencias, con alquileres básicamente pagados por el Estado por un período, al igual que los créditos de los bancos, también garantizados por el Estado.

Al final, a casi un año del primer brote de COVID-19, los países se encuentran con paquetes de medidas no siempre coherentes, formuladas y agrupadas por una plétora de burócratas que representan intereses en conflicto (donde, por supuesto, los banqueros están mucho mejor representados que los desempleados o los vendedores ambulantes).

El resultado social varía entre una protección muy limitada o inexistente para los trabajadores del sector informal y los pobres sin trabajo (la situación es aún peor para los inmigrantes); una protección limitada para los trabajadores fijos y las pequeñas empresas; una protección mayor para las grandes empresas no financieras (basta pensar en las garantías multimillonarias solicitadas por las grandes empresas europeas), hasta el paracaídas casi total para los ingresos financieros e inmobiliarios.

## IV. ¿Y las libertades civiles?

Los intentos de contener y suprimir el contagio suponen inevitablemente alguna sugerencia o medida de contención coercitiva. Conforme la Constitución, la libertad y la salud son dos derechos fundamentales y, naturalmente, las limitaciones a la primera solo pueden ser estrictamente proporcionales a necesidades muy urgentes con respecto a la segunda.

Por el contrario, me parece que ha habido una peligrosa convergencia entre la incompetencia organizativa total (¿dónde se producen las mascarillas?, ¿quién nos vende los reactivos?, ¿y los respiradores?, ¿y cómo se amplían las unidades de cuidados intensivos?... ) y una especie de sentimiento común amplificado en el pánico colectivo que yo llamaría “autoritarismo médico-ético”.

A todo esto, las autoridades —notoriamente incompetentes en materia de epidemiología pero apoyadas por presuntos “expertos” que no aparecieron de la nada pero ciertamente tampoco vinieron del olimpo de la ciencia— regulan nuestra vida cotidiana.

Se trata de una extraña coalición ideológica, que me resulta difícil de explicar, entre un *establishment* económico históricamente indiferente a las libertades personales (“se puede salir de la casa solo para ir a trabajar”) y una especie de “pseudozquierda ética” (“estamos actuando por su bien, así que obedezcan y cállense”). Y así la paradoja es que los abanderados de la reivindicación de los

límites de la interferencia estatal se han convertido en los grupos de extrema derecha, los anticencia y los teóricos de la conspiración.

Aquí hay un problema muy serio. Los modelos de contención de la pandemia basados en el control social, que las nuevas tecnologías de vigilancia hacen muy fácil (y ante las cuales las democracias liberales tienen muy pocos anticuerpos porque han sido debilitadas por la silenciosa y generalizada intrusión de las grandes plataformas digitales) se están volviendo naturales y socialmente aceptables.

## V. Las políticas y una posible encrucijada histórica

La experiencia de la pandemia enseña algunas lecciones obvias sobre las políticas que se han de adoptar<sup>3</sup>.

La primera, muy evidente, es que hay que revitalizar y fortalecer el sistema de salud público y universal, arruinado por la “dieta” a que se ha sometido al sector público en general y a la salud en particular, en nombre de un liberalismo devastador que también llegó a socavar derechos universales como la salud, la educación y la generación de conocimientos. Se dice que la lucha contra la pandemia es una “guerra”. Pues bien, las guerras siempre han sido demasiado serias para dejarlas a los mercados.

En segundo lugar, un corolario importante de este punto es que el Estado debe recuperar la capacidad de planificar la producción de bienes y servicios esenciales. Un par de meses después del ataque a Pearl Harbour, los Estados Unidos podían producir alrededor de un tanque de guerra por hora. Después de dos meses de pandemia, la administración pública de la mayoría de los países pertenecientes y no pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no era capaz de producir mascarillas, ¡y ni siquiera sabía exactamente quién podía fabricarlas!

En tercer lugar, la pandemia puso de relieve la dramática ineficiencia de un sistema de generación de conocimientos médicos y farmacológicos, en el que la mayor parte del costo recae en el sector público, mientras la dirección de la explotación de esos conocimientos y los ingresos conexos se atribuyen al privado. Como se expone en Cimoli y otros (2014), es urgente que el aparato público desarrolle competencias autónomas sobre los medicamentos y las vacunas hasta la fase de pruebas en seres humanos y que, en consecuencia, se reduzcan drásticamente las posibilidades de apropiación de los enormes ingresos garantizados por los “derechos de propiedad intelectual” por parte de las empresas farmacéuticas.

Sin embargo, hay políticas y programas cuya urgencia se ha visto solo acentuada por la pandemia, pero que obedecen a las tendencias a largo plazo mencionadas anteriormente.

Hace un año señalábamos (Dosi y Virgillito, 2019), dramatizando, dos arquetipos en la encrucijada que todas las sociedades están afrontando o a punto de afrontar entre una forma de organización socioeconómica que podríamos llamar, con Freeman (1992), la economía de la esperanza y otra que hemos llamado la sociedad Blade Runner (por la película homónima).

En el debate político, finalmente se está reconociendo cada vez más que hay que hacer algo ante el fuerte aumento de la desigualdad, el potencial desempleo masivo, el deterioro de las condiciones de trabajo y la erosión del estado de bienestar. Sin embargo, las discusiones tienden a ser parciales (con el enfoque de abordar un problema a la vez) y con demasiada frecuencia están radicadas en el paradigma interpretativo de la ortodoxia económica —basado en la idea de que las políticas, de ser realmente necesarias, deben justificarse por “fricciones de mercado”, rigideces o, en el peor de los casos, “fallas de mercado”—, en el supuesto de que, dejados a su suerte, los mercados pueden en general cuidarse a sí mismos de manera eficiente y, en consecuencia, cuidarnos a todos. Así, por ejemplo, no puede haber —por definición— desempleo tecnológico a largo plazo.

<sup>3</sup> Véase un análisis más detallado en Pianta (2020).

Por supuesto, es necesario evaluar la eficacia y las posibles concesiones que suponen distintos conjuntos de políticas en materia de, por ejemplo, redistribución, impuestos en un mundo globalizado y digitalizado, educación, formación, empleo, innovación e industria, pero debemos considerarlas conjuntamente.

Algo aún más importante, es que el debate debe situarse en el contexto más amplio de las nuevas relaciones entre los seres humanos y el trabajo y entre las personas y las instituciones. Distintas políticas conducirán a diferentes configuraciones del Estado y de las instituciones intermedias, con diferentes estructuras que van desde los “Estados minimalistas” a los “Estados niñera”, diversas combinaciones entre formas de acción individuales y colectivas y entre la prestación pública o de mercado de los servicios colectivos.

Las diferentes combinaciones tienen consecuencias claramente distintas, no solo en términos de crecimiento de los ingresos, sino también, y al menos con la misma importancia, en términos de inclusión social, distribución del trabajo y los ingresos y, en definitiva, del poder.

En primer lugar, por primera vez desde principios del siglo XX, se está volviendo a formar en los países actualmente industrializados de Occidente un subproletariado (lumpemproletariado, como diría Marx) formado por personas que no pueden trabajar, trabajadores precarios y a menudo clandestinos, muchos trabajadores de las “plataformas”, en muchos aspectos “no ciudadanos” (¿recuerdan las dificultades que tuvieron y tienen los sin techo para recibir subsidios o acceso al sistema de protección social?) Hasta hace poco tiempo, leer a Balzac o a Dickens era leer novelas históricas. ¡Hoy tenemos que volver a leerlos como crónicas de actualidad!

Y esta es una parte cada vez mayor de la sociedad de la que tenemos que ocuparnos, de lo contrario pronto llegaremos a una sociedad de tipo Blade Runner, a la que se hacía referencia antes.

Pasemos a los trabajadores, por así decirlo, “de verdad”, en el sentido minimalista de “existentes”, que tienen cobertura de los sistemas de previsión pública y quizás un contrato de trabajo “a tiempo indeterminado” (con la trágica ironía que tiene este adjetivo después de las reformas, en Italia y en otras partes, de flexibilización de los mercados de trabajo). ¿Qué podemos hacer?

Ciertamente, los programas alternativos relativos a las instituciones del mercado laboral incluyen la codeterminación, por la que los trabajadores ejercen cierto control sobre las estrategias de la empresa, y, en lo que respecta a los ingresos, se necesitan con urgencia un ingreso básico universal y un salario mínimo. Naturalmente, cada alternativa tiene consecuencias distributivas y sociales muy diferentes. Por ejemplo, las medidas de ingeniería microinstitucional que implican la copropiedad de los trabajadores, la participación en los beneficios o incluso la codeterminación al estilo alemán ponen la carga de la redistribución en el empleador o la empresa individual. Si bien es probable que sean bastante eficaces “a nivel local”, presentan el gran riesgo de crear una brecha entre una élite de trabajadores y el resto. Aunque tienen la ventaja de aumentar la participación de los salarios en los ingresos producidos y redistribuir los incrementos de productividad a nivel empresarial, tienen la desventaja de exacerbar las disparidades entre los grupos de trabajadores y son relativamente ineficaces para hacer frente al desempleo agregado.

Por el contrario, el extremo inferior de la distribución de los ingresos debe abordarse mediante programas más universales, como las distintas formas de ingresos básicos. Sin embargo, estas no están exentas de limitaciones. Aunque proporcionan una red de seguridad para todos los ciudadanos, su aplicación tiende a ser —en el mejor de los casos— neutral en lo que respecta a la redistribución general de los ingresos. En efecto, el ingreso básico suele apoyarse junto con una gran reducción del estado de bienestar, que implica la transformación de bienes públicos, como la salud y la educación, en transferencias de ingresos (privadas). Vale la pena recordar que Milton Friedman fue uno de los primeros partidarios del impuesto negativo universal sobre la renta. Además, los programas de ingresos básicos pueden ser objeto de distorsiones políticas, pues el derecho a acceder a ellos puede estar vinculado a

la ciudadanía, lo que plantea cuestiones fundamentales de trato discriminatorio con respecto al conjunto de “no ciudadanos”. El aumento del nivel de ingresos mínimos también podría ayudar a establecer un umbral mínimo para la participación del trabajo, que está en caída libre. Sin embargo, habría que ser cuidadosos de no debilitar el poder de negociación de los sindicatos y amenazar la organización colectiva de los trabajadores. No puede ser la única medida redistributiva.

A este respecto, los impuestos deben volver a desempeñar un papel importante. Deberían aplicarse nuevas y antiguas formas de tributación progresiva. Se debe prestar especial atención a la comprensión tanto de las dinámicas de la base imponible como de las formas en que se deben gravar los diferentes tipos de ingresos, ya sean beneficios o salarios, y las rentas (financieras y no financieras). La furia promercado de las últimas décadas se ha combinado con una ideología colectiva contra los impuestos que ha reducido en gran medida el impacto redistributivo de las políticas fiscales y la prestación universal de servicios. Hay que invertir esta tendencia y encontrar nuevas combinaciones de tipos impositivos, de manera que los alquileres y la riqueza en general estén más gravados que los beneficios y estos últimos más gravados que los salarios. Es cierto que cada vez se vuelve más difícil captar rentas y beneficios, no solo porque no hay voluntad política para hacerlo, sino también debido a sus características y a su aparente falta de domicilio geográfico. Sin embargo, los medios técnicos existen, pues los beneficios y los flujos financieros en general pueden monitorearse desde el país de origen hasta el país de destino, generalmente un paraíso fiscal.

Asimismo, también los objetos de los impuestos pueden cambiar. Deberían al menos discutirse nuevas formas de tributación, incluidos el “impuesto a los robots”, el “impuesto a los bits” y el “impuesto a la web”. Algunos estudiosos sugieren que quien posee los robots gobierna el mundo (Freeman, 2015).

La República de Corea ha introducido recientemente un impuesto sobre los robots y esta cuestión también se está debatiendo en el Parlamento Europeo. Sin embargo, si bien es probable que un impuesto sobre los robots retrase la adopción de tecnologías de sustitución del trabajo humano, todavía no está claro si este debe aplicarse a la propiedad o al uso de los robots. En efecto, parece mucho más razonable gravar con impuestos a los propietarios (por lo tanto, en última instancia, los beneficios que generan los robots). En otra época, la alternativa habría sido entre gravar a las locomotoras o a los magnates de los ferrocarriles: la respuesta es obvia. Además, los robots pueden utilizarse de formas diferentes, muchas de las cuales no apuntan a sustituir sino a integrar las actividades humanas en una amplia gama de sectores, desde la agricultura hasta la industria y el sector de servicios (entre los ejemplos figuran las aplicaciones médicas y biorrobóticas).

Otra propuesta, el “impuesto a los bits”, forma parte del discurso político desde principios de los años noventa (Soete y Kamp, 1996). A medida que las transacciones y los ingresos que producen se vuelven cada vez más “intangibles”, la base imponible debería pasar de las unidades físicas a las digitales (es decir, a los bits de información transmitidos). El impuesto a la web, que grava las transacciones digitales, puede considerarse una forma de impuesto a los bits. La tributación de las plataformas es otra cuestión abierta de gran importancia. Las plataformas utilizan cada vez más recursos individuales (como los apartamentos en el caso de Airbnb) para obtener beneficios empresariales. Estos activos, que están muy distribuidos, generan beneficios que, por el contrario, están muy centralizados.

Además de las políticas en materia de ingresos, es necesario concentrarse en las políticas de empleo. Algunas son indirectas e influyen en primer lugar en las características de la oferta de trabajo. Las políticas en materia de educación y formación se incluyen en esta categoría, al igual que las denominadas “políticas activas” del mercado de trabajo, que prevén programas de capacitación para los desempleados y formación continua para los trabajadores, de modo que también puedan superar la eventual obsolescencia de sus capacidades. Si bien no cabe duda de que son esenciales, estas políticas son completamente insuficientes y deben ir acompañadas de políticas más directas (Dosi y otros, 2019). Las empresas no pueden esperar que los empleados que contratan estén formados *ad hoc*, sino que se las debería alentar a invertir en la mejora del aprendizaje de los

empleados, sobre todo mediante programas de formación en el empleo. Por el contrario, para hacer frente a los rápidos avances tecnológicos, los trabajadores deberían poseer ante todo una amplia gama de aptitudes no específicas de la actividad. En particular, se debería enseñar y desarrollar un nivel más alto de razonamiento y habilidades abstractas, es decir, lo contrario de lo que muchas empresas exigen a los nuevos empleados.

De acuerdo con un enfoque que se remonta, al menos, al *New Deal* de Roosevelt, el Estado es el empleador de último recurso. Al contrario de cualquier noción de “Estado minimalista”, esta visión implica la creación de programas de trabajo masivo durante las fases de recesión, con la doble ventaja de que los trabajos de utilidad pública se llevan a cabo y las personas reciben un ingreso (Minsky, 1986).

Por último, pero no menos importante, las políticas de empleo incluyen la reducción del horario de trabajo. Esta ha sido también la tendencia secular en los países industrializados desde mediados del siglo XIX, en paralelo con la tendencia secular simétrica hacia la mecanización y la automatización de la producción. Esas políticas se han experimentado recientemente en algunas economías avanzadas con el doble objetivo de crear nuevas oportunidades de trabajo y redistribuir los incrementos de productividad. Ciertamente, esas medidas deberían ir acompañadas de fuertes límites reglamentarios para el trabajo a tiempo parcial involuntario, las formas de trabajo no estándar y los “minitabajos”.

El Estado siempre ha sido un creador de oportunidades de inversión, un patrocinador de programas arriesgados y de la investigación a largo plazo y un generador de innovaciones con una misión concreta (Mazzucato, 2013). Si bien históricamente esto ha sido así sobre todo en los programas militares y espaciales, también ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la electrónica, la informática, las telecomunicaciones y, antes de ello, de la química sintética y farmacéutica.

Hoy en día debería redoblar ese papel histórico. Un objetivo fundamental debería ser la introducción de políticas ambiciosas que promuevan la creación y el desarrollo de nuevos paradigmas tecnológicos cuyos imperativos solo pueden ser la sostenibilidad ambiental y social y una redistribución más justa del trabajo, los ingresos y, en última instancia, del poder.

En este sentido, el sector público debe recuperar su capacidad no solo de regular, sino también de plasmar profundamente las estrategias de los agentes privados.

En Dosi y Virgillito (2019) se destaca la manera en que las actividades intensivas en información comportan drásticos aumentos de los “rendimientos crecientes”, como dicen los economistas, de la información en sí. A su vez, esto tiende a llevar a una estructura (casi) monopolística de la oferta: los casos de Google, Amazon, Facebook, Airbnb y Uber son arquetípicos. ¿Cómo deberíamos hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de estas tendencias? Las políticas de competencia son una medida obvia y la Unión Europea ha comenzado recientemente a aplicarlas. ¿Será suficiente? Probablemente no. La historia nos enseña que cuando surgen monopolios “naturales”, el Estado debe regularlos de forma rigurosa y exhaustiva, e incluso considerar la nacionalización. En el pasado, este ha sido el caso de las telecomunicaciones y otros servicios públicos. Hoy en día no deberíamos tratar de evitar tales políticas, visto el impulso a la monopolización más fuerte que se haya registrado desde el principio de la historia del capitalismo.

Hoy nos enfrentamos a una encrucijada histórica, tanto en las trayectorias tecnológicas como en las formas de organización socioeconómica. Podemos avanzar hacia una forma de tecnofeudalismo con una sociedad profundamente dividida o hacia una sociedad que comparta colectivamente los beneficios de los avances tecnológicos (como decía Keynes (1931) hace casi un siglo).

El camino que seguiremos dependerá en gran medida del tipo de política que diseñemos e implementemos.

A todo esto, la pandemia constituye, en última instancia, solo un factor de aceleración, y en mi opinión no para mejor. Las emergencias y el miedo casi siempre favorecen la adopción de soluciones

autoritarias y la situación actual no es una excepción. Algo aún más importante es que parece no haber, al menos en el momento de escribir este breve ensayo (a principios de octubre de 2020), ninguna percepción de la gravedad de la interacción entre una distribución profundamente injusta de los ingresos y las condiciones de vida y las medidas que restringen las libertades sociales e individuales, que a la larga son indispensables y exacerban las propias desigualdades de las condiciones de vida.

Para ilustrar esto de manera dramática, concluyo con una pregunta: según el lector, si en la Alemania de 1933, después de una serie de políticas restrictivas que llevaron la tasa de desempleo a cerca del 20%, Brüning también hubiera introducido medidas de segregación, con otro 10% de desempleados, incluso motivado por la llegada de la peste negra, ¿cuántos votos habría logrado Hitler? Bueno, la respuesta es fácil, tal vez el 80%...

## Bibliografía

- Bellomo, N. y otros (2020), "A multi-scale model of virus pandemic: heterogeneous interactive entities in a globally connected world", *Mathematical Models and Methods in Applied Sciences*, vol. 2.
- Cimoli, M. y otros (eds.) (2014), *Intellectual Property Rights: Legal and Economic Challenges for Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Dosi, G. (1984), "Technology and conditions of macroeconomic development", *Design, Innovation and Long Cycles in Economic Development*, C. Freeman (ed.), Londres, Design Research Publications.
- Dosi G. y otros (2020), "Costi e limiti della precauzione suggerita da un discutibile report scientifico", *Scienza in Rete*, mayo.
- (2019), "What if supply-side policies are not enough? The perverse interaction of flexibility and austerity", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 162.
- Dosi, G. y M. E. Virgillito (2020a), "Tutti uguali davanti alla Pandemia?", *Scienza in Rete*, marzo.
- (2020b), "Covid-19: distanziamento sociale e diritti", *Scienza in Rete*, marzo.
- (2019), "Whither the evolution of the contemporary social fabric? New technologies and old socio-economic trends", *International Labour Review*, vol. 158, N° 4.
- Freeman, Ch. (1992), *The Economics of Hope: Essays on Technical Change, Economic Growth, and the Environment*, Hardcover, septiembre.
- Freeman, C. y L. Soete (1994), *Work for All or Mass Unemployment: Computerised Technical Change in the Twenty-First Century*, Londres, Pinter.
- Freeman, R. (2015), "Who owns the robots rules the world", *IZA World of Labor*, N° 5.
- Keynes, J. M. (1931), "Economic possibilities for our grandchildren", *Essays in Persuasion*, J. M. Keynes (ed.), Londres, Macmillan.
- Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press.
- Minsky, H. P. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy: The Lessons for Industry, Finance and Government*, New Haven, Yale University Press.
- Pianta, M. (2020), "L'intervento pubblico dopo l'epidemia: progetti, strumenti, conflitti", mimeografía.
- Soete, L. y K. Kamp (1996), "The 'bit tax': the case for further research", *Science and Public Policy*, vol. 23, N° 6.
- Stiglitz, J. E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton.

# La economía de la salud en México

Leonardo Lomelí Vanegas

## Resumen

La crisis sanitaria mundial provocada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de manifiesto la importante relación que existe entre la economía y la salud. Esta relación se da en los planos microeconómico, macroeconómico e institucional, ya que los mercados de la salud tienden a sufrir fallas de mercado; el gasto sanitario tiende a aumentar como porcentaje del producto interno bruto (PIB), y su financiamiento tiene consecuencias en las finanzas públicas a largo plazo. En el caso de México, la creación de un sistema de salud público segmentado, como consecuencia del sistema de protección social que se viene aplicando en el país desde 1943 y que ha sido objeto de diversas reformas en los últimos años, ha contribuido a convertir el acceso a la salud en un importante factor de desigualdad, que repercute en la pobreza multidimensional de un segmento significativo de la población.

---

## Palabras clave

Salud, economía de la salud, salud pública, gastos públicos, servicios de salud, derecho a la salud, población, bienestar social, política sanitaria, México

## Clasificación JEL

H41, H44, I10, I13, I14, I18, I38

## Autor

Leonardo Lomelí Vanegas es Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es Secretario General de la UNAM. Correo electrónico: leolomeli@gmail.com.

## I. Introducción<sup>1</sup>

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), provocada por el virus SARS-CoV-2, ha puesto de manifiesto la importancia de las fortalezas y debilidades de los sistemas de salud de cada país, así como el carácter oligopólico o monopólico de los principales mercados relacionados con la salud, la insuficiente capacidad regulatoria de los Estados a nivel nacional y la ausencia de una gobernanza mundial capaz de articular una cooperación eficiente en situaciones como la que se enfrenta actualmente. Por todo lo anterior, no resulta exagerado afirmar que la economía de la salud se ha convertido en un área estratégica, no solo en lo que respecta al análisis económico, sino también al bienestar general y la seguridad mundial.

La economía de la salud nació como una rama de la economía del bienestar. Eso explica que buena parte de la bibliografía disponible aborde esta esfera de estudio desde una perspectiva microeconómica y, en consecuencia, se centre en analizar los mercados de prestación de servicios sanitarios, producción de insumos y tecnología para los tratamientos y, más recientemente, en proponer criterios para la asignación de recursos a los distintos procedimientos de la medicina (Martínez, 2014). Desde una perspectiva microeconómica, una preocupación fundamental de la economía de la salud radica en corregir las fallas del mercado a la hora de producir dichos bienes y servicios. A su vez, esto implica distintas formas de intervención del Estado en esos mercados; desde la provisión directa hasta la regulación, pasando por el subsidio directo o indirecto de la producción o el consumo.

No obstante, la economía de la salud también tiene una dimensión macroeconómica: el gasto en salud como porcentaje del producto interno bruto (PIB) o del producto nacional bruto (PNB) (según el país que se analice) tiende a incrementarse con el paso del tiempo, y el financiamiento de los servicios sanitarios constituye una de las principales preocupaciones de los gobiernos en la actualidad. Además, la salud es una variable que influye en el crecimiento económico a través del capital humano. Al mismo tiempo, el acceso a los servicios de salud y su calidad se convierten en variables fundamentales del bienestar de la población, e inciden tanto en la distribución de los ingresos como en los niveles de pobreza multidimensional. Por lo tanto, la relación entre la salud, el desempeño económico y el bienestar social es estratégica y constituye una de las áreas de análisis más prometedoras para las teorías modernas de desarrollo. La experiencia de las últimas décadas avala la tesis de Angus Deaton de que el acceso a la salud, además de ser una variable muy importante para explicar el desarrollo, es un factor clave para reducir o ampliar la desigualdad (Deaton, 2015).

## II. La macroeconomía de la salud

La economía de la salud tiene una dimensión macroeconómica cada vez más importante. En todos los países, el gasto en salud tiende a incrementarse a largo plazo, como consecuencia de dos transiciones que guardan una estrecha relación entre sí y con los respectivos niveles de desarrollo, a saber: la transición demográfica y la transición epidemiológica. El resultado combinado de ambas es que la población vive más años y una mayor proporción de ella padece enfermedades crónico-degenerativas, situaciones que traen consigo un alza sostenida en los costos de la atención sanitaria, lo que a su vez provoca un aumento del gasto en salud a largo plazo.

La transición demográfica se caracteriza por el envejecimiento paulatino de la población a raíz del incremento de la esperanza de vida y los cambios en los patrones reproductivos, que conducen a su vez a modificaciones en la estructura de edades, como se observa en la pirámide demográfica. El

<sup>1</sup> Se agradecen la ayuda y los valiosos comentarios de Ismael Valverde Ambriz.

aumento de la esperanza de vida se debe a la difusión de medidas de higiene que reducen la propagación de ciertas enfermedades y a la universalización de los tratamientos que las curan. Los cambios en los patrones reproductivos obedecen a la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral y a la planificación familiar; en la actualidad, las familias optan por tener menos hijos, tenerlos a edades más tardías o no tener descendencia. El aumento de las tasas de escolarización ha reforzado esta tendencia, ya que las mujeres cuentan con más información para planear su vida familiar, académica y profesional (Welti, 2012). La transición epidemiológica también es consecuencia del éxito de las políticas de prevención y del acceso a los tratamientos de enfermedades infecciosas que son curables gracias al avance de los conocimientos médicos y la farmacología. Mientras que, en 1950, las principales causas de mortalidad en México correspondían principalmente a enfermedades infecciosas (gastroenteritis, gripe y enfermedades de la primera infancia), en 2013 prevalecían las enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes *mellitus*, las enfermedades isquémicas del corazón y los tumores malignos (Soto-Estrada, Moreno-Altamirano y Pahua, 2016).

Si bien la creación de los sistemas públicos de salud en México comenzó a finales del siglo XIX, tomó forma después de la Revolución Mexicana. En 1917, se creó el Departamento de Salubridad Pública, que, en 1943, se fusionó con la Secretaría de Asistencia Pública y dio lugar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Ese mismo año, el Presidente Manuel Ávila Camacho creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Estas dos instituciones encauzaron el desarrollo sostenido del sistema mexicano de salud pública sobre la base de dos grandes pilares: uno dedicado a los trabajadores formales del sector privado, reservado al IMSS, y otro para la población sin cobertura de seguridad social contributiva, asignado a la SSA (Martínez, 2013). En 1960, con la fundación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se creó un tercer pilar destinado a atender a los empleados gubernamentales.

Durante décadas, la estrategia del Estado mexicano consistió en que el acceso a la salud se produjera, cada vez en mayor medida, a través de los organismos de seguro social limitados a los trabajadores del sector formal de la economía; en particular, el IMSS y el ISSSTE. En consonancia con ese planteamiento, el sistema dedicado a atender a la población sin cobertura de seguridad social contributiva se concibió como un mecanismo de transición. Sin embargo, la dinámica poblacional impidió que se alcanzara este objetivo y, a partir de la crisis de la deuda y el cambio estructural de los años ochenta, el escaso crecimiento económico provocó que esa meta se fuera alejando a causa del crecimiento limitado del empleo formal. Por consiguiente, a principios del siglo XXI, México destinaba un bajo porcentaje del PIB al gasto público en salud, lo cual acarreaba consecuencias tanto en materia de bienestar demográfico como en lo que respecta a los principales indicadores sanitarios y de infraestructura.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, México destaca en el contexto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) por ser uno de los países que menos gasto público destina como porcentaje del gasto total en salud de su economía: la proporción de gasto público es, junto con la de Turquía, una de las más bajas de los países de la muestra, y se encuentra por debajo del promedio de la OCDE e incluso de las cifras registradas en otros países de América Latina, como la Argentina, el Brasil, Colombia o el Perú (OPS, 2019). El gasto de los hogares representa el 41% del gasto en salud e incluye tanto el gasto en medicamentos, que supone una proporción importante, como los gastos catastróficos por emergencias de salud. En los países de la OCDE, el gasto público en sanidad alcanza, en promedio, un 71% del total del sector. Suecia y el Japón financian con recursos públicos el 84% del gasto en salud, mientras que Alemania, Francia, el Reino Unido y Turquía sufragan más del 75% con gasto público. Por otro lado, si bien los Estados Unidos destinan un porcentaje similar (un 50%, frente al 51% de México), la magnitud del gasto público y la proporción respecto al tamaño de la economía son significativamente mayores en el caso estadounidense.

**Cuadro 1**

México y países seleccionados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): indicadores del gasto en salud, 2008-2018

(En porcentajes)

Países	Variación porcentual anual del gasto en salud per cápita, 2008-2018	Sistema de financiamiento como porcentaje del total, 2018					Porcentaje del gasto público destinado a la salud, 2018	Gasto en salud procedente de fuentes públicas como porcentaje del gasto total en salud, 2018	Inversión en salud, 2018	
		Otro	Gasto de los hogares	Seguro de salud voluntario	Seguro de salud obligatorio	Sistemas gubernamentales			Como porcentaje del gasto total en salud	Como porcentaje del PIB
Alemania	2	2	13	1	78	6	20	78	9,6	1,1
Canadá	2	2	15	13	1	68	19	73	5,6	0,6
Chile	5		34	6	58	2	17	50	2,7	0,2
España	2	0	24	5	4	66	15	71	8,6	0,8
Estados Unidos	3	4	11		58	26	23	50	3,5	0,6
Francia	1	1	9	7	78	5	15	77	5,1	0,6
Italia	1	1	23	2		74	13	74	4,1	0,4
Japón	2	1	13	2	75	9	23	84	10,4	1,1
México	1	2	41	6	28	24	11	51	1,3	0,1
OCDE	2	2	21	4	37	36	15	71	5,6	0,5
Suecia	2	1	15	1	0	84	19	84	5,1	0,6
Turquía	3	5	17		56	22	10	78	7,4	0,3
Reino Unido	1	2	16	3	0	79	19	79	3,2	0,3

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Health Statistics 2020 [base de datos en línea] <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>.

Asimismo, México destaca como el país que menos invirtió en el sector de la salud en comparación con los demás Estados analizados: en 2018, apenas invirtió un 1,3% del gasto total en salud, esto es, un 0,1% del PIB. Ese monto contrasta con las deficiencias en materia de infraestructura sanitaria que presenta el país, como salta a la vista en el cuadro 2. En un indicador tan importante como el número de camas de hospital por cada 10.000 habitantes, México se encuentra por debajo no solo de países desarrollados como Alemania y los Estados Unidos, sino también de países latinoamericanos como el Brasil y Chile. También lo superan otros países de ingreso medio, como Turquía. Este rezago se explica por la escasa inversión en infraestructura sanitaria realizada en las últimas décadas, que a su vez deriva de la insuficiente inversión en el sector de la salud desde los años ochenta hasta principios del siglo XXI.

Estas deficiencias se deben a que el gasto público en salud en México se ha mantenido por debajo del promedio de los países de la OCDE, e incluso del promedio latinoamericano. En los últimos 20 años, se distinguen dos tendencias claras en lo que respecta al gasto público en salud (antes y después de la crisis de 2008 y 2009): si bien en Europa y América Latina la tendencia era ascendente antes de la crisis, a partir de 2009 se registró un estancamiento en Europa y una desaceleración en América Latina (véase el gráfico 1).

**Cuadro 2**

México y países seleccionados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): camas de hospital por cada 10.000 habitantes, 2019  
(En número)

	Alemania	Brasil	Chile	Estados Unidos	México	Turquía
2008	82,13	24	21	32	16	23,39
2009	82,42	24	21	31	16	23,98
2010	82,50	24	20	30	17	25,20
2011	82,24	23	21	30	15	25,34
2012	81,64	23	22	29	15	26,61
2013	82,78	23	22	29	16	26,56
2014	82,78	22	22	29	15	26,66
2015	83,00	22	22	29	15,2	27,00
2016	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2017	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2018	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2019	83,7	22	22	29	15	27

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), Global Health Expenditure Database (GHED), 2020 [en línea] <https://apps.who.int/nha/database>.

**Gráfico 1**

América Latina, Europa y México: gasto público en salud, 2000-2019

(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), Global Health Expenditure Database (GHED), 2020 [en línea] <https://apps.who.int/nha/database>.

En cambio, en las dos primeras décadas del siglo, en México se registró un crecimiento, si bien este no estuvo exento de algunas fluctuaciones. Dicho incremento resulta aún más significativo si se tiene en cuenta que se produjo en un período de lento crecimiento de la economía mexicana. A lo largo de poco más de un decenio, el aumento del gasto público en salud se mantuvo en términos reales. Sin embargo, a pesar de ese esfuerzo, México no logró alcanzar el promedio latinoamericano de gasto público en salud como porcentaje del PIB, y mucho menos el promedio europeo. A esto hay

que añadir que el promedio latinoamericano tampoco cumple con los estándares recomendados a nivel internacional. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la mayoría de los países de la región no han invertido lo suficiente en el ámbito de la salud:

El gasto público del gobierno central en el sector, que en 2018 se situaba en un 2,2% del PIB regional [...] está lejos del 6% del PIB recomendado por la OPS para reducir las inequidades y aumentar la protección financiera en el marco del acceso y la cobertura universal. Los recursos adicionales podrían contribuir a fortalecer el primer nivel de atención, con énfasis en medidas de prevención (CEPAL, 2020a, pág. 10).

A lo largo de la historia reciente, el gasto público en salud ha registrado altibajos, lo cual refleja, a su vez, la política macroeconómica procíclica que ha predominado en México desde 1982 (Ros, 2013), en la que tanto el gasto social como las inversiones han sido las variables utilizadas para ajustar el gasto público en los momentos de crisis. Como puede apreciarse en el gráfico 2, el gasto público real en sanidad se contrajo en los contextos de crisis y desaceleración económica, como ocurrió durante la crisis de la deuda de 1982, que se vio agudizada en 1986 por la caída de los precios del petróleo. Después de un período de recuperación a finales de los ochenta y principios de los noventa, se produjo una nueva disminución a partir de 1993, que se vio agravada por la crisis de 1995. A partir de 1996, se registró una recuperación que se mantuvo incluso en 2009, cuando se hicieron ajustes en algunos rubros del gasto social (educación y salud, principalmente) y la inversión (infraestructura y energía). Esa medida coincidió con el mayor esfuerzo jamás desplegado por el Gobierno mexicano para atender a la población sin cobertura de seguridad social contributiva, que, lejos de disminuir, iba en aumento a causa de la contracción del empleo en el sector formal de la economía. Sin embargo, a partir de 2012, se observó una clara desaceleración en ese crecimiento.

**Gráfico 2**  
México: gasto público en salud, 1980-2019  
(En miles de millones de pesos mexicanos de 2018)



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Salud", 2020 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/saludsat/>.

Es indudable que México debe destinar más recursos públicos a la salud. El elevado porcentaje del gasto que recae en los hogares es un reflejo de la importancia que sigue teniendo el acceso a esas prestaciones en el bienestar de la población, así como de sus efectos en la pobreza y la desigualdad. La falta de acceso a los servicios de salud públicos expone a la población que recibe ingresos

insuficientes y precarios a caer en una situación de pobreza ante posibles cuadros de enfermedad que entrañen gastos catastróficos. Al mismo tiempo, la segmentación de los sistemas, la oferta diferenciada de prestaciones y las brechas en la calidad de la atención recibida son factores que contribuyen a profundizar la desigualdad económica y social característica de México.

Un sistema público de salud con cobertura universal y una oferta integral de prestaciones ayudaría notablemente a reducir el riesgo de pobreza, disminuir la desigualdad y fortalecer la cohesión social. Para que un sistema así sea viable, debe financiarse con impuestos generales, y esto solo es sostenible a largo plazo si se emprende una profunda reforma fiscal redistributiva. La ironía es que, de no avanzar hacia la construcción de ese sistema (una meta que, en principio, parece ambiciosa), la segmentación puede resultar más cara a largo plazo, tanto en términos económicos como de ampliación de brechas entre la población sin cobertura de seguridad social contributiva y la población derechohabiente de alguno de los organismos de seguridad social.

### III. La microeconomía de la salud

De acuerdo con la Cuenta Satélite del Sector Salud de México de 2018, ese año la aportación del sector sanitario equivalió al 5,7% del PIB de México; un 4,1% correspondió al PIB de las actividades económicas del sector de la salud y un 1,6%, al valor del trabajo no remunerado relativo a la atención de la salud. En cuanto al PIB de las actividades económicas del sector, el 71,9% obedeció a las unidades económicas que lo integran, mientras que el 28,1% correspondió al valor monetario del trabajo no remunerado realizado por los hogares en lo que respecta al cuidado de los enfermos. En cuanto al origen de los bienes requeridos por el sector de la salud, el 80,2% fueron de procedencia nacional, el 10,4% se importaron y el 9,4% restante correspondió al margen de comercio y distribución. El saldo de la balanza de bienes y servicios del sector fue favorable, y se registraron exportaciones netas por valor de 11.799 millones de pesos. Entre ellas, destacó la exportación de materiales para vendaje y curación de heridas y otros bienes para el cuidado de la salud. Ese mismo año, el sector sanitario generó 2.204.897 nuevos puestos de trabajo remunerados, lo que representa un 5,1% del empleo total a nivel nacional (INEGI, 2019).

Es preciso señalar que, si bien la balanza comercial y de servicios del sector de la salud es superavitaria, no ocurre lo mismo en el sector de la fabricación de medicamentos, directamente relacionado. La industria farmacéutica mexicana ha sufrido altibajos desde la crisis de 2009, que han quedado reflejados en una disminución de su participación en el PIB manufacturero, del 5,2% en 2003 al 3,2% en 2014. Esa reducción se ha debido, entre otros factores, a las fluctuaciones del tipo de cambio, ya que aproximadamente la mitad de sus insumos son importados, lo que se ha traducido en un incremento de las importaciones. La importación de medicamentos e insumos farmacéuticos ascendió a 70.607 millones de pesos en 2018, mientras que las exportaciones sumaron 22.143 millones de pesos. Ese año, el saldo de la balanza comercial ascendió a 48.464 millones de pesos. En lo que respecta a las importaciones del sector de la salud, destaca la importación de equipos para el cuidado de la salud, materiales para vendaje y curación de heridas, y lentes (INEGI, 2019).

Ante las debilidades que ha puesto de manifiesto la actual crisis sanitaria, la política industrial debería dar prioridad al sector farmacéutico y al sector de la producción de equipos de seguridad y tecnología para la atención de la salud. Como señaló la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, en una reunión informativa de los países miembros de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (un órgano subsidiario de la CEPAL): “Tenemos que acercar la ciencia, la tecnología y la innovación a los sectores productivos [...] como es el caso de la fabricación de insumos médicos, de diversos productos de protección sanitaria, de exámenes para detectar el virus y de equipos médicos críticos como, por ejemplo, los ventiladores mecánicos, entre

otros” (CEPAL, 2020c). En momentos de crisis como el vivido en 2020, la reducción de la dependencia nacional de los medicamentos y equipos esenciales para la atención de la salud adopta un carácter estratégico, al tiempo que abre nuevas posibilidades de desarrollo industrial, innovación tecnológica y sustitución de importaciones para nuestros países.

## IV. Los retos de México para garantizar el derecho a la salud

A pesar de los avances logrados por México en lo que respecta a la esperanza de vida, el estado de la salud en el país no es satisfactorio, ya que el sistema de salud pública presenta deficiencias importantes en tres indicadores centrales: igualdad, calidad y cobertura financiera, como se observa en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
México y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):  
indicadores de igualdad, calidad y cobertura financiera, 2019

	México	OCDE
<b>Igualdad</b>		
Cobertura de los servicios de salud ( <i>en porcentajes</i> )	89,3	98,4
Protección financiera ( <i>en porcentajes</i> )	51,3	71,0
<b>Calidad</b>		
Efectividad de los servicios básicos	85	225
Efectividad de los servicios secundarios	27,5	6,9
<b>Cobertura financiera</b>		
Gasto en salud per cápita ( <i>en dólares</i> )	1 138	3 994
Gasto en salud ( <i>como porcentaje del PIB</i> )	5,5	8,8

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, París, 2019.

**Nota:** La cobertura de los servicios de salud se calcula como el porcentaje de la población que cumple los requisitos para acceder a servicios básicos; la protección financiera es el porcentaje de la población mayor de 15 años cuyo gasto en salud es cubierto por fuentes públicas; la efectividad de los servicios básicos se desprende de la cantidad de admisiones hospitalarias por asma y enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) por cada 100.000 habitantes, y la efectividad de los servicios secundarios, de la mortalidad a 30 días por infarto agudo de miocardio por cada 100.000 habitantes.

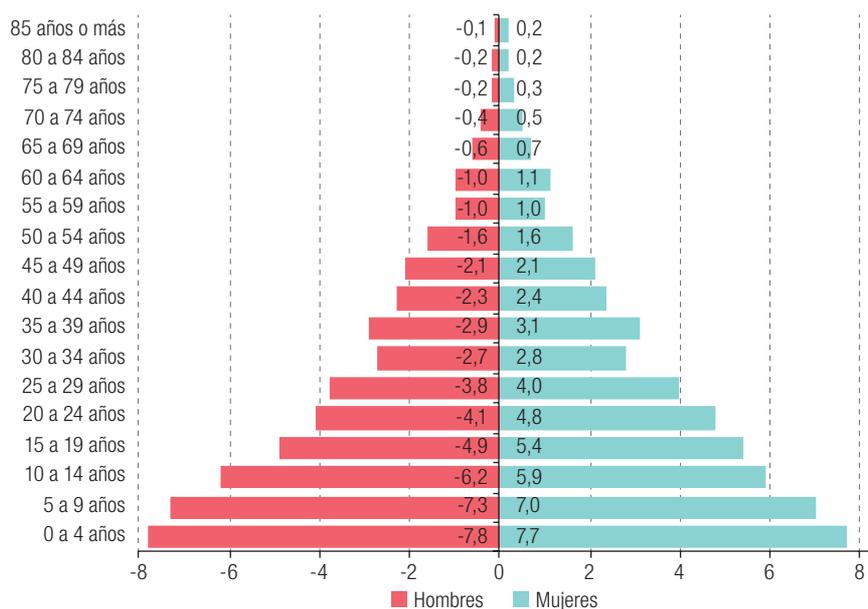
Estas deficiencias no solo destacan en las comparaciones internacionales, sino que se agudizan en el propio país. Las desigualdades y los contrastes continúan siendo una de las principales características de México, y se reproducen en las esferas del acceso a la salud y la infraestructura sanitaria, tanto a nivel de las personas y los grupos sociales como en el plano regional. Se puede argumentar que, dado que el nivel de ingresos de un país determina las condiciones de su sector sanitario, México podrá aspirar a mejores niveles de salud en la medida en que mejore su desempeño económico. Sin embargo, diversos estudios demuestran que el nivel de la salud también repercute de forma directa en el crecimiento económico. Como han señalado recientemente la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud (OPS): “el crecimiento económico sostenible es un componente central de la salud y el bienestar integral de las personas, a la vez de proteger y promover la salud de la población debe ser una piedra angular y una apuesta estratégica para el crecimiento y el desarrollo a largo plazo” (CEPAL/OPS, 2020, pág. 18).

En el caso de México, en una investigación de David Mayer-Foulkes (Mayer-Foulkes, 2001) sobre la relación entre la esperanza de vida y la tasa de mortalidad (en diferentes grupos de edad) y el crecimiento

económico, se sostiene que los avances en materia de salud contribuyeron a aproximadamente un tercio del crecimiento (potencial) registrado en México entre 1970 y 1995. En todo caso, el crecimiento de la población y de la esperanza de vida a lo largo del siglo XX permitió pasar de 13 millones de habitantes en 1900 a más de 100 millones en 2000 y, en dos décadas (1940 a 1960), México pasó de ser un país abrumadoramente rural a convertirse en uno predominantemente urbano (Welti, 2012). Es indudable que esta gran transformación no se habría logrado sin las inversiones en salud de los Gobiernos posrevolucionarios, aunque resultaran insuficientes.

El desarrollo del sistema se produjo de forma simultánea a la industrialización y urbanización aceleradas que caracterizaron las décadas que siguieron a la Revolución Mexicana. Esto también permitió que se difundieran más fácilmente las medidas de higiene general y los tratamientos que atendían, a un bajo costo, las enfermedades infecciosas más comunes. Esos avances facilitaron el incremento de la esperanza de vida al nacer y, gracias a ellos, en 1950 ya se percibían progresos notables en la disminución de las tasas de mortalidad materno-infantil, lo que repercutió en el crecimiento demográfico. La única discontinuidad en una pirámide de edades casi perfecta, de acuerdo con el censo de ese año, se observa en el grupo de los nacidos durante los años más críticos de la Revolución Mexicana (1913-1916) y la gripe española (1918-1919) (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
 México: pirámide poblacional, 1950  
 (En porcentajes)



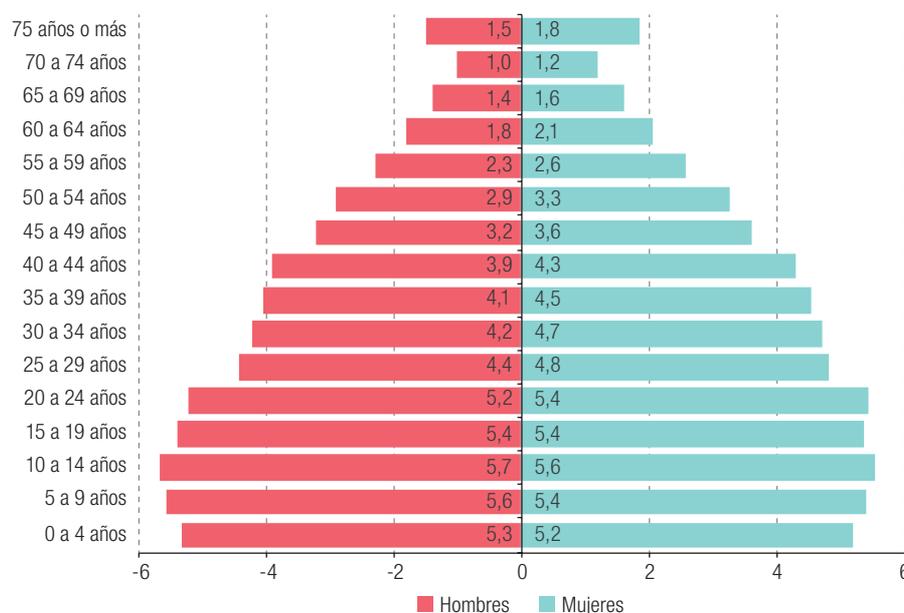
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Séptimo Censo General de Población*, Aguascalientes, 1950.

La política social del Estado posrevolucionario, basada en incorporar a la población a un sistema de protección sanitaria mediante la afiliación de los derechohabientes y sus familias a los organismos de seguridad social, entró en crisis en los años ochenta. Ya antes se había hecho evidente la existencia de un sector de la economía informal que era difícil de absorber por esos organismos, pero, a partir de entonces, los vaivenes de la economía y sus efectos en el empleo formal provocaron que se estancara el crecimiento de la cobertura. A esto hay que añadir el deterioro en la calidad, derivado de las políticas de ajuste emprendidas en los años ochenta y del incremento en los costos de la atención sanitaria. Esta situación coincidió con un momento de la transición demográfica caracterizado por el aumento

de la población en edad de trabajar y la disminución de la población dependiente menor de quince años, lo que dio lugar a un bono demográfico que se ha desaprovechado a causa del lento crecimiento de la economía mexicana. Ante la incapacidad de generar suficientes empleos en el sector formal, las principales válvulas de escape fueron la emigración y la informalidad (Lomelí y Vázquez, 2016).

México pasó de una estructura poblacional predominantemente infantil y juvenil en 1950 a otra muy distinta en 2015, gracias al éxito de la política poblacional iniciada en 1974 en virtud de la Ley General de Población promulgada ese año, la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el inicio sistemático de campañas de planificación familiar. Esas políticas han redundado en una disminución de la tasa de crecimiento de la población, que se ha reflejado en la reducción de la base de la pirámide demográfica, el consiguiente aumento de la población en edad de trabajar y la disminución del coeficiente de dependencia. Estos cambios son fácilmente observables en la pirámide poblacional de 2015, a pesar del repunte de la tasa de natalidad registrado en la primera década del siglo XXI (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
México: pirámide poblacional, 2015  
(En porcentajes)



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

No obstante, pese a las reformas emprendidas y el incremento del gasto per cápita en salud entre 1997 y 2007, a una tasa promedio real anual del 4,4% (superior al promedio de 4,1% registrado en los países de la OCDE), México presenta asimetrías entre la atención prestada por el sistema de salud y las necesidades de la población. Debido a la crisis ocurrida en los años ochenta y sus secuelas en los años noventa, se observa que, a pesar de los avances alcanzados en el siglo XX, persisten algunas deficiencias, a las que se han sumado los nuevos retos derivados de las transiciones demográfica y epidemiológica. En conjunto, estas fallas contribuyen a mantener —y ahondar— los problemas derivados no solo de la desarticulación del sistema de salud (instituciones y programas), sino también de la cobertura insuficiente y desigual, la baja eficacia en la asignación de los recursos, la mala utilización de las unidades médicas y los desequilibrios financieros. A estos problemas se suma la distribución desigual de la infraestructura sanitaria en el territorio nacional, que reproduce en

gran medida las desigualdades regionales y que, en términos generales, coincide con la distribución geográfica de la pobreza (Lomelí, Flores y Granados, 2012).

En 2016, el gasto público representó el 52% del total del gasto en salud y, con esos recursos, se financió el funcionamiento de los dos tipos básicos de instituciones: las que ofrecen servicios a la población derechohabiente por su condición laboral (IMSS, ISSSTE, los servicios de salud de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina) y los programas dedicados a atender a la población que carece de seguridad social. Ese mismo año, el gasto privado ascendió al 48%, del cual más del 80% correspondió a gasto de bolsillo y el resto, a sistemas de aseguramiento privado. Más allá de las comparaciones internacionales y la falta de parámetros universales acerca del monto óptimo de la inversión en salud con respecto al tamaño de una economía, conviene preguntarse si la inversión de México es la adecuada (considerando el gasto total, las fuentes de financiamiento y su distribución). La pandemia ha puesto en evidencia que la inversión en salud no solo es inferior a la requerida en un país con el nivel de desarrollo y las necesidades de México, sino que su distribución no contribuye a reducir las disparidades en los indicadores de salud.

El incremento, en términos reales, de los recursos federales asignados a la población que carece de seguridad social no ha logrado equilibrar la disparidad entre el gasto público destinado a la población asegurada y el destinado a la no asegurada. En 2004, entró en funcionamiento el Seguro Popular, cuyo financiamiento era teóricamente tripartito: recursos federales asignados por la Secretaría de Salud, recursos estatales y cuota familiar, de la cual estaban exentas las familias que pertenecían al 40% de los hogares más pobres. En 2009, los recursos de que dispuso el Seguro Popular supusieron el 48,6% del gasto total del ramo 12 (salud) del Presupuesto de Egresos de la Federación y ascendieron a 41.368 millones de pesos, un 5,7% más que en 2008. En 2019, el Seguro Popular recibió 80.144 millones, que representaron el 64,5% de los recursos asignados al ramo 12. Ese aumento considerable de los recursos permitió que, en 2017, el gasto público supusiera el 52% del gasto total en salud. Sin embargo, el gasto per cápita total de las personas que carecían de seguridad social fue de 3.954,9 pesos mexicanos, en comparación con los 5.644,7 pesos de quienes contaban con seguridad social, lo cual refleja una vez más los problemas de desigualdad derivados de la segmentación de los sistemas públicos (CONEVAL, 2020).

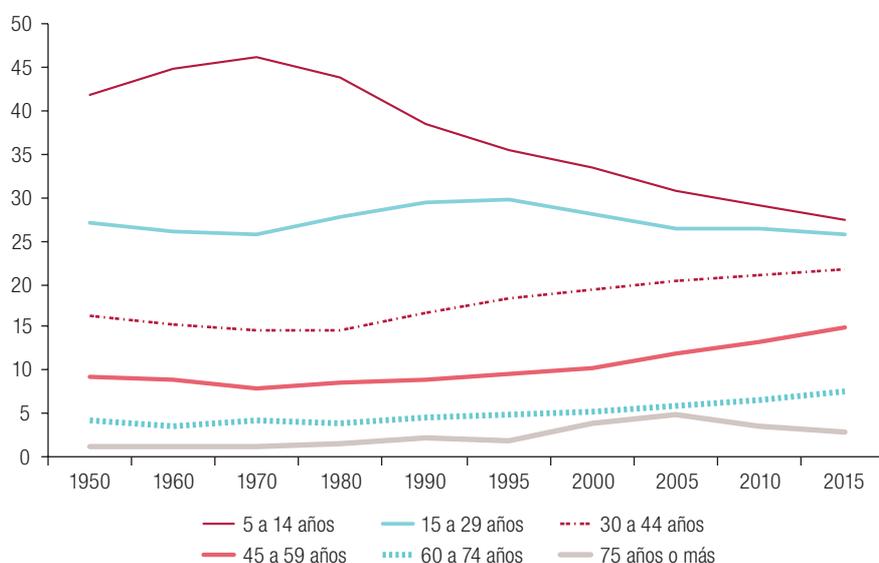
En noviembre de 2019, el gobierno federal anunció la desaparición del Seguro Popular y su incorporación al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Como se explica en su página institucional (INSABI, 2020), el INSABI tiene como propósito proporcionar “servicios de salud gratuitos y de calidad a todas las personas que se encuentren en el país y no cuenten con seguridad social”, bajo “criterios de universalidad, igualdad e inclusión”. Además, “los beneficiarios del INSABI recibirán servicios médicos sin restricciones porque habrá atención universal para todos los padecimientos, incluidos aquellos que generan gastos catastróficos”. También contempla “garantizar y mejorar la atención en los servicios públicos de salud”, así como asegurar “el abasto de medicamentos y el equipamiento suficiente para la atención de los beneficiarios en todos los niveles de atención a la salud” y, además, se “rehabilitará y ampliará la infraestructura médica”.

Resulta innegable que es preciso seguir ampliando los servicios de salud y lograr una adecuada integración y articulación de los programas públicos. Sin embargo, no es evidente que la cancelación del Seguro Popular y la creación del INSABI sean la solución más conveniente para ampliar la cobertura. Más aún, cabe preguntarse si la creación de un nuevo programa no contribuye a la segmentación de los servicios públicos, la heterogeneidad de sus prestaciones y la ineficiencia operativa del sistema nacional de salud. Sin duda, la prioridad presupuestal dada a este nuevo organismo, junto con el diseño organizacional e institucional adecuado, son requisitos indispensables para que cumpla su propósito fundacional.

El tema de la cobertura no es banal en un país que se enfrenta al envejecimiento progresivo de su población. Esto, que aún no es un problema, lo será dentro de tres décadas. De mantenerse las

actuales tendencias demográficas, a mediados de siglo, el porcentaje de adultos mayores de 60 años que precisen servicios de salud y no estén cubiertos por la seguridad social se habrá incrementado significativamente. Como se desprende fácilmente del análisis plasmado en el gráfico 5, desde los años sesenta, el grupo poblacional menor de 15 años ha venido decreciendo aceleradamente, al tiempo que, desde los ochenta, los mayores de 30 años se han incrementado de manera acelerada. Esta tendencia apunta a un envejecimiento progresivo de la población, que entrañará la necesidad de destinar mayores recursos tanto a la salud como a la seguridad social a mediados del siglo XXI.

**Gráfico 5**  
México: evolución de la distribución poblacional por rango etario, 1950-2015  
(En porcentajes del total)



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>.

Las tendencias demográficas apuntan al envejecimiento de la población, mientras que la transición epidemiológica en curso conduce también al incremento de los costos de la atención sanitaria. La aparición de nuevas afecciones —en particular, las derivadas de la propagación o la rápida mutación de virus como el SARS-CoV-2— requerirá una mayor inversión en investigación en el ámbito de la salud y el desarrollo de nuevos mecanismos de prevención y atención, así como el fortalecimiento de las capacidades de los servicios de medicina curativa. De ahí que los retos de aumentar la cobertura, reorganizar las prioridades del sistema y mejorar la calidad de la atención estén interrelacionados.

A las consideraciones anteriores hay que añadir que el acceso a los servicios de salud sigue siendo un factor que incide en la pobreza y desigualdad de una proporción considerable de la población mexicana. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), a partir de los datos recabados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018, ese año había en México 20,2 millones de personas sin acceso a los servicios de salud, y 71,7 millones no tenían acceso a la seguridad social. Ese dato resulta interesante, porque la población no afiliada a los organismos de seguridad social contaba con la cobertura del Seguro Popular, que incluía un menor número de intervenciones médicas (294 según su último catálogo, de septiembre de 2019) (CNPSS, 2019) que la de los afiliados al IMSS y al ISSSTE.

Aun así, ni siquiera los datos anteriores revelan toda la problemática de la salud en México. Según el INEGI, en 2020 la población afiliada a los organismos de seguridad social o a los servicios públicos de salud para la población sin cobertura de seguridad social contributiva asciende al 82,2% del total, mientras que el 23,1% de la población recurre a servicios médicos privados (INEGI, 2019). Ese último porcentaje abarca tanto a quienes pueden pagar la medicina privada porque su nivel socioeconómico lo permite como a los que recurren a ella en situaciones de emergencia porque, pese a ser derechohabientes, no quieren o no pueden esperar su turno para ser atendidos por las instituciones públicas. En efecto, ante la falta de recursos, los tiempos de espera se han convertido en el principal mecanismo de racionamiento empleado por los servicios públicos de salud para administrar el exceso de demanda ante una oferta insuficiente. El reto del INSABI consiste no solo en aumentar la cobertura, sino también la cantidad de intervenciones médicas cubiertas y la capacidad de la atención prestada, de modo que se reduzcan los tiempos de espera.

Tal como ha quedado demostrado en la emergencia sanitaria de 2020, un último aspecto importante que es preciso considerar es el carácter estratégico de sustituir las importaciones de medicamentos e insumos médicos. De acuerdo con la CEPAL, “la disrupción de diversas cadenas globales de valor ha mostrado los riesgos que supone la elevada dependencia regional de las manufacturas importadas. Esto ha quedado particularmente de manifiesto con las severas limitaciones a la disponibilidad de productos esenciales para el combate al COVID-19 a raíz de las restricciones impuestas por la mayoría de sus principales proveedores” (CEPAL, 2020b, pág. 19).

## V. Conclusiones

El principal reto para garantizar el derecho a la salud consiste en universalizar la cobertura sin provocar nuevas asimetrías por la heterogeneidad en la calidad y la oferta de las prestaciones de los sistemas públicos de salud, derivada, a su vez, de la segmentación. Para que el INSABI logre su objetivo, será necesario dotarlo de suficientes recursos materiales, financieros y humanos y de una organización adecuada para que funcione en beneficio de la población sin cobertura de seguridad social contributiva a corto plazo y, a la vez, sea flexible a largo plazo, con miras a promover su integración y articulación con las demás instituciones públicas del sector, a fin de construir un auténtico sistema nacional de salud.

No hay, ni puede haber, desarrollo humano sin un sistema de salud universal e integral. El Estado no puede abdicar de su responsabilidad de garantizar el acceso a la salud a todos los ciudadanos. Para ello, es preciso desplegar un esfuerzo fiscal que permita financiar un sistema nacional de salud de esas características. El mercado se limitará a reproducir las asimetrías de la distribución del ingreso en el acceso a los servicios de salud. Bajo esa óptica, es evidente que las fuerzas del mercado o las negociaciones comerciales no son, ni pueden ser, las que determinen los niveles de salud de la población. La elaboración de las políticas que inciden en la salud de los mexicanos constituye una tarea ineludible del Estado y, lo que es más, se trata de una obligación consagrada en la Constitución Política de México, que en su artículo 4 reconoce el derecho a la salud. Es responsabilidad de todos —y, en particular, de los legisladores— diseñar los mecanismos adecuados para garantizar ese derecho.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, abril.
- (2020b), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.

- (2020c), “Aporte de la ciencia, tecnología e innovación es clave para enfrentar los desafíos en la industria de la salud y la recuperación económica tras la pandemia”, Santiago, 7 de mayo [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/aporte-la-ciencia-tecnologia-innovacion-es-clave-enfrentar-desafios-la-industria-la-cep/ops> (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud)
- (2020), “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.
- CNPSS (Comisión Nacional de Protección Social en Salud) (2019), “Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) 2019”, Ciudad de México, septiembre [en línea] <https://www.gob.mx/salud/seguropopular/articulos/catalogo-universal-de-servicios-de-salud-causes-2019>.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020), *La política social en el contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*, Ciudad de México.
- Deaton, A. (2015), *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019), “Cuenta Satélite del Sector Salud de México, 2018”, *Comunicado de Prensa*, N° 690/19, Aguascalientes.
- (2017), *Estadísticas a propósito de... la industria farmacéutica y sus proveedores*, Aguascalientes.
- INSABI (Instituto de Salud para el Bienestar) (2020), “Instituto de Salud para el Bienestar” [en línea] <https://www.gob.mx/insabi/articulos/instituto-de-salud-para-el-bienestar-230778>.
- Lomelí, L. y L. Vázquez (2016), “Cambio estructural y migración: el caso de México”, *Economía UNAM*, vol. 13, N° 39, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Lomelí, L., C. Flores y V. Granados (2012), “Niveles de vida, desigualdad y pobreza”, *Los determinantes sociales de la salud en México*, R. Cordera y C. Murayama (coords.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México (FCE/UNAM).
- Martínez, Á. (2014), “La economía de la salud y la salud de la economía”, *El farmacéutico*, N° 500, Barcelona, Ediciones Mayo, febrero.
- Martínez, G. (2013), *Un sistema en busca de salud: desarrollo, declive y renovación del sistema de salud mexicano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Mayer-Foulkes, D. (2001), “The long-term impact of health on economic growth in Mexico, 1950-1995”, *Journal of International Development*, vol. 13, N° 1, Hoboken, Wiley.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, París.
- (2009), *Health at a Glance 2009: OECD Indicators*, París.
- (2005), *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: México*, París, junio.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019), *Indicadores básicos 2019: tendencias de la salud en las Américas*, Washington, D.C.
- Ros, J. (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Ciudad de México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México (COLMEX/UNAM).
- Soto-Estrada, G., L. Moreno-Altamirano y D. Pádua (2016), “Panorama epidemiológico de México: principales causas de morbilidad y mortalidad”, *Revista de la Facultad de Medicina*, vol. 59, N° 6, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Welti, C. (2012), “Transición demográfica y salud en México”, *Los determinantes sociales de la salud en México*, R. Cordera y C. Murayama (coords.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México (FCE/UNAM).

# ¿La “nueva normalidad” como “nueva esencialidad”? COVID-19, transformaciones digitales y estructuras laborales<sup>1</sup>

Maria Savona

## Resumen

Este artículo explora los nuevos desafíos de políticas que han surgido como resultado de la pandemia de COVID-19. La “nueva normalidad” debería reconocer la “nueva esencialidad”, en términos de trabajos y sectores. Primero, se examina la disyuntiva entre las políticas sanitarias y las políticas económicas antirrecesivas. Se estudia el impacto económico del confinamiento en los hogares y las empresas, así como la desaceleración del comercio relacionado con las cadenas de valor mundiales. A continuación se analizan las lecciones que se pueden extraer de esta crisis en ámbitos que ya eran contingentes antes de la pandemia y que probablemente lo serán aún más después de ella, incluidas la necesidad de dirigir la transformación digital para minimizar los impactos negativos en los trabajos y sectores, sin dejar de reflexionar de forma crítica sobre su carácter “esencial”, y la necesidad de medidas de política para garantizar la buena gobernanza de los datos sanitarios.

---

## Palabras clave

COVID-19, servicios esenciales, virus, epidemias, aspectos económicos, empleo, comercio internacional, cadenas del valor mundiales, mercado de trabajo, tecnología digital, desarrollo de capacidad, condiciones de trabajo, gobernanza de datos

## Clasificación JEL

O140, O330, O380, J31

## Autora

Maria Savona es Profesora de Economía de la Innovación en la Unidad de Investigación de Políticas Científicas (SPRU) de la Universidad de Sussex (Reino Unido) y Profesora de Economía Aplicada del Departamento de Economía y Finanzas de la Universidad LUISS de Roma (Italia). Correo electrónico: m.savona@sussex.ac.uk.

---

<sup>1</sup> La autora agradece profundamente a Tommaso Ciarli sus detallados comentarios a un borrador anterior de este artículo. También está muy agradecida a Gabriel Porcile y Miguel Torres por sus observaciones alentadoras. Esta nota se basa en parte en Savona (2020); en ella también se presentan nuestras recomendaciones a la Comisión Europea sobre cómo abordar el impacto de la transformación digital en los mercados laborales (Comisión Europea, 2019) y se exponen ideas para una propuesta de investigación conjunta del United Kingdom Research Institute (UKRI) comentada con Tommaso Ciarli y Ariel Wirkierman, ambos una fuente sin fin de rigor y creatividad en la investigación.

## I. Introducción

En 2018 Bill Gates predijo que, habida cuenta de la aparición constante de nuevos patógenos, el riesgo creciente de un ataque bioterrorista y la conectividad cada vez mayor de nuestro mundo, existía una probabilidad significativa de que fuéramos testigos de una gran pandemia letal. Creía que el mundo tenía que prepararse para las pandemias con la misma seriedad que se preparaba para la guerra; esta preparación incluía simulaciones, juegos de guerra y ejercicios preparatorios para poder comprender mejor cómo se propagarían las enfermedades y cómo gestionar las respuestas, incluidas las cuarentenas y las comunicaciones, para minimizar el pánico (Gates, 2018).

El argumento de Gates no debe aceptarse sin críticas, ya que se podría argumentar que las prioridades de las políticas deberían ser evitar que las pandemias (y, dicho sea de paso, las guerras) lleguen a ocurrir y, luego, invertir en salud pública para abordarlas mejor si se producen. Sin embargo, dos años después, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) está provocando un número significativo de muertes en exceso y todavía parece estar lejos de contenerse mientras se espera la distribución de la vacuna. Y, por discutible que pueda ser el uso de metáforas bélicas para las intervenciones gubernamentales<sup>2</sup>, efectivamente podrían ser necesarias acciones globales simultáneas de la magnitud de una reconstrucción de posguerra. Algunas de las intervenciones fiscales de los Gobiernos de todo el mundo –por ejemplo, en Europa– han sido, sin duda, sustanciales (véase un breve resumen en Castellarin, 2020), y se ha propuesto un impuesto sobre el patrimonio para financiar la respuesta a la pandemia (Landais, Saez y Zucman, 2020).

Sin embargo, hay quien argumenta que para hacer frente a la crisis adecuadamente habrá que hacer algo más que invertir dinero. Como ha defendido valientemente la CEPAL en sus recomendaciones de políticas, necesitamos “reconstruir mejor” (*build back better*) (CEPAL, 2020) o, como otros han argumentado, “construir para avanzar” (*build forward*) (Agarwala y otros, 2020).

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19 ha habido una producción sin precedentes de literatura (gris) en los campos de las ciencias naturales (biomedicina, epidemiología) y las ciencias sociales; en general se ha tratado simplemente de artículos de opinión, más que de literatura académica. Sorprendentemente, algunas de estas contribuciones se publicaron mucho antes de que el virus se propagara a través del Atlántico y afectara realmente a las economías (Gans, 2020; Baldwin y Weder di Mauro, 2020).

Dentro de este espacio de debate ampliado, el propósito de este breve artículo es especificar selectivamente el impacto del COVID-19 en la economía, con particular atención a la transformación digital y las dimensiones sectoriales y laborales. En el presente trabajo se sostiene que lo que se ha dado en llamar “nueva normalidad” es el resultado de una transformación estructural de los modos de producción y consumo, con el apoyo de las tecnologías digitales, que ha sido impuesta por los gobiernos para contener el virus. Desde un punto de vista normativo, estas transformaciones estructurales nos obligan a tener en cuenta cuál podría ser la “nueva esencialidad”, no solo en términos de puestos de trabajo, sino también de prioridades en materia de políticas, y probablemente cómo se podría “reconstruir para mejorar”.

El documento está estructurado en cuatro apartados e intenta extraer lecciones no solo para las políticas, sino también para las agendas de investigación, al mismo tiempo que presenta un conjunto de ingredientes que pueden contribuir al objetivo de reconstruir para mejorar. Tras esta introducción, el apartado II examina la supuesta disyuntiva política de contener la pandemia o tratar de evitar una recesión económica mundial, y reflexiona sobre el impacto en el empleo de los confinamientos nacionales y los cierres de empresas y sectores, y la correspondiente desaceleración del comercio relacionado con las

<sup>2</sup> Véase [en línea] <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/21/donald-trump-boris-johnson-coronavirus>.

cadenas de valor mundiales. A continuación, el apartado III analiza las oportunidades para aprender de esta crisis en ámbitos que ya eran de actualidad antes de la pandemia y que probablemente lo serán aún más una vez superada, como la necesidad de impulsar la transformación digital para minimizar las repercusiones negativas del empleo y el subempleo en determinados puestos de trabajo y sectores, junto con una reflexión crítica sobre su “esencialidad” y, en un contexto global y en un momento de la historia en el que los sectores que hacen un uso intensivo de los datos van cobrando impulso, la necesidad de una actuación concertada en materia de políticas para garantizar la buena gobernanza de los datos sanitarios. El apartado IV presenta las conclusiones.

## **II. Hacer frente a la emergencia: el equilibrio de políticas necesario entre la salud pública y la recuperación económica**

### **1. Minimizar la exposición al contagio e interrumpir las actividades económicas**

Al comienzo de la pandemia, la mayoría de los Gobiernos de todo el mundo intervinieron confinando a las personas en sus hogares e interrumpiendo las actividades económicas como respuesta de emergencia a la pandemia, en un intento de contener el brote. Al hacer de la salud pública la prioridad, estas políticas tuvieron un efecto negativo tanto en la oferta como en la demanda.

Desde entonces se han realizado una gran cantidad de estudios para evaluar el impacto económico, laboral y en materia de desigualdad de las restricciones gubernamentales introducidas para contener la pandemia. Idealmente estos datos deberían utilizarse para ajustar bien las intervenciones en materia de políticas en respuesta a las posteriores olas de la pandemia y evitar la necesidad de hacer concesiones entre la salud pública y la recesión económica en ningún contexto nacional o, como se analiza en el siguiente apartado, a nivel internacional.

A nivel macroeconómico, Guerrieri y otros (2020) argumentan que la pandemia de COVID-19 se ajusta a la teoría keynesiana de las perturbaciones de la oferta. Esta sostiene que las perturbaciones de la oferta debidas a los cierres, los despidos y la salida de empresas desencadenan unas perturbaciones de la demanda agregada mayores que las perturbaciones de la oferta iniciales. Estas perturbaciones keynesianas de la oferta ocurren en economías multisectoriales sujetas a intervenciones de confinamiento en el contexto de unos mercados incompletos y limitaciones de la liquidez de los consumidores. En este sentido, las perturbaciones de la demanda agregada amplifican las perturbaciones de la oferta con un alud de efectos directos e indirectos.

#### **a) ¿Qué datos empíricos se necesitan para proteger los trabajos vulnerables y mitigar los efectos recesivos de los confinamientos?**

Debe llevarse a cabo un análisis macroeconómico y complementarse con una valoración de las relaciones sectoriales entre los insumos y los productos para entender cómo se propaga la perturbación de la oferta entre los sectores, dependiendo de la estructura económica específica del país y la exposición al riesgo vinculado a las especializaciones que tienen más probabilidades de sufrir cierres (es decir, sectores intermedios críticos o sectores que dependen de proveedores intermedios críticos en otros países).

Varios estudios han analizado el impacto sectorial y específico para las empresas de las perturbaciones de la oferta y la demanda en distintos países. Del Rio-Chanona y otros (2020) proporcionan una estimación de los efectos de primer orden de la pandemia de COVID-19 sobre el empleo en los Estados Unidos. Examinan ocupaciones y sectores concretos y los clasifican en “esenciales” y “no esenciales”, según la viabilidad de que se realicen de forma remota y la probabilidad de que sufran perturbaciones de la oferta y la demanda (véase también Dingel y Neiman, 2020). El análisis se limita a los efectos de primer orden y los autores observan que el confinamiento total de los hogares y el cierre absoluto de las empresas producirían una reducción de los ingresos vinculada con la mayor de las perturbaciones de la oferta o la demanda, ya que la mayor parte del efecto inmediato se debe a la incapacidad de las personas de trabajar en lugar de consumir. Los hallazgos muestran que las ocupaciones con salarios altos sufren sustancialmente menos que las ocupaciones con salarios bajos, lo que concuerda con los resultados de Adams-Prassl y otros (2020) derivados de unas encuestas en tiempo real en Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido.

Calcular los efectos de segundo orden significa desarrollar un marco de insumo-producto que refleje la salud y la criticidad económica de diferentes trabajos y sectores, como se ha hecho para Alemania, los Estados Unidos, Francia y el Japón (Barrot, Grassi y Sauvagnat, 2020; Barrot y Sauvagnat, 2016) e internacionalmente, teniendo en cuenta la presencia de cadenas de valor mundiales en algunos sectores (véase el siguiente apartado). Estas aportaciones parecen demostrar que los efectos de segundo orden contribuyen hasta en un 50 % del impacto económico negativo total de las perturbaciones de la oferta.

## b) ¿Hay alguna manera de ajustar mejor las intervenciones, levantando las restricciones en distintos momentos de la pandemia para mitigar la disyuntiva entre la salud pública y la economía?

Son necesarios más datos empíricos para que los responsables de la formulación de políticas puedan mitigar la disyuntiva entre contener la pandemia y tratar de evitar una dura recesión a medio y largo plazo, como propugnan Pichler y otros (2020). Los autores tienen en cuenta la esencialidad de los insumos, la estructura insumo-producto de la economía (del Reino Unido) y la dinámica de los inventarios, y analizan diferentes hipótesis para la reapertura de algunos sectores específicos de la economía, entre ellos, los servicios públicos, como las escuelas y la asistencia social, en función de datos específicos de las ocupaciones e información sobre la propagación epidemiológica (Pichler y otros, 2020). Al examinar el aumento del número básico de reproducción (R0) de la enfermedad y el PIB, observan que se encuentra un punto de equilibrio razonable cuando todas las industrias que no están orientadas al consumidor reanudan sus actividades, las escuelas están abiertas solo para los hijos de los trabajadores que lo necesitan y todos los que pueden trabajar desde casa lo siguen haciendo (Pichler y otros, 2020, pág. 1).

Aquí se hacen dos llamamientos importantes para que las investigaciones futuras puedan proporcionar datos útiles para las decisiones que afectan tanto a la salud pública como a la gravedad de la recesión económica y que los responsables de la formulación de políticas deberían conocer.

Primero, Pichler y otros (2020) reconocen que los modelos estándar de las funciones de producción no son adecuados para dar cuenta de los efectos del confinamiento a corto plazo. Podría añadirse que tampoco son adecuados para explicar los efectos a medio y largo plazo, para los cuales se necesitan modelos de insumo-producto.

En segundo lugar, como sugirieron recientemente Haldane y Turrell (2018), los modelos basados en agentes (*agent-based models* o ABM) son cruciales para elaborar simulaciones de las distintas intervenciones de cierre y confinamiento. Los ABM se han utilizado ampliamente para examinar cómo

los agentes económicos interactúan y reaccionan a señales micro y macro, con el fin de modelar la evolución de la estructura económica (Ciarli y Valente, 2007; Ciarli y otros, 2019) o el medio ambiente (Ciarli y Savona, 2019). Cuando se utilizan para la formulación de políticas, los ABM pueden simular hipótesis en función de variables de las políticas bien ajustadas que afectan a las personas, las empresas y los sectores como sistemas complejos y, en última instancia, tendencias macroeconómicas.

En un marco de insumo-producto, los ABM permitirían comprender mejor cuáles son los resultados a nivel macro de una combinación compleja de efectos. Dependiendo de las empresas y los sectores que se cierren, es importante determinar qué sectores descendentes probablemente se verán afectados y qué efectos se transmiten a las pautas de ingresos y consumo, distinguiendo entre los trabajadores esenciales y los no esenciales (véase más abajo). Por ejemplo, en un caso extremo, cerrar todos los servicios esenciales probablemente daría como resultado la contención total del brote, ya que no habría trabajadores expuestos. Esto se lograría a costa de un cierre completo de la economía, y los bienes y servicios esenciales no estarían disponibles. En el caso opuesto, priorizar una recuperación económica completa probablemente aumentaría la propagación de la enfermedad y tendría efectos nocivos a largo plazo sobre la salud pública, lo que daría lugar a recesiones posteriores. A partir de los ABM podrían simularse diferentes posibilidades en función de los vínculos intersectoriales y los diferentes grados de “esencialidad” de los puestos de trabajo y los sectores, tanto en términos de su posición en la cadena de valor como de la exposición al riesgo. En resumen, esto es lo que se necesita para ajustar las políticas públicas en todos los sectores y trabajos y a lo largo del tiempo.

## 2. ¿Nos encaminamos hacia una crisis de las cadenas de valor mundiales?

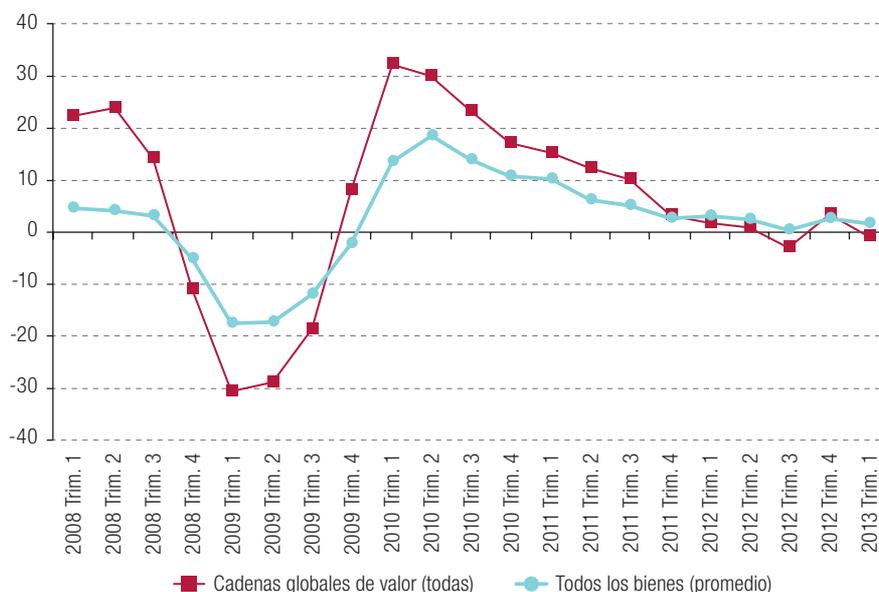
Se ha documentado suficientemente que, durante las últimas décadas, el comercio mundial ha experimentado una transformación estructural que ha supuesto un aumento del comercio de productos intermedios con respecto al comercio de productos finales; un aumento de la interconexión de los países, al producirse dichos productos intermedios en distintos lugares, y un aumento de las elasticidades del comercio mundial en relación con los ingresos mundiales, probablemente por esta fragmentación internacional de la producción (Escaith, Lindenberg y Miroudot, 2010; Ferrantino y Taglioni, 2014; Baldwin y López González, 2015).

Todavía existe un acalorado debate sobre hasta qué punto los países deberían intentar activamente participar en las cadenas de valor mundiales y las condiciones en las que deberían hacerlo, tanto en las actividades manufactureras como en las de servicios empresariales (Savona, 2016; Sturgeon y Memedovic, 2011; López González, Meliciani y Savona, 2019), y cuáles son las consecuencias en cuanto a la estructura y el crecimiento del empleo (Bontadini y otros, 2020). Para los países emergentes aún no se han identificado de manera unánime las condiciones para participar de manera beneficiosa en las cadenas de valor mundiales con el fin de mejorar las economías domésticas (López González, Meliciani y Savona, 2019), ya que los países podrían participar en condiciones costosas, caer en las trampas de la especialización en un bajo nivel tecnológico y que les resultara imposible aprovechar las oportunidades de modernización tecnológica. Esto explica los flujos comerciales mundiales actuales y el polarizado panorama global entre las economías “sede” y las economías “fábrica” (Baldwin, 2011; Baldwin y López González, 2015; Taglioni y Winkler, 2016).

En este contexto, una desaceleración global de la demanda, como la crisis financiera de 2008, puede afectar al comercio de las cadenas de valor mundiales de múltiples formas, debido a la mayor elasticidad del comercio con respecto a los ingresos mundiales y los canales duales (los productos finales e intermedios que se comercializan) a través de los cuales la crisis se propaga por las cadenas de valor mundiales (Ferrantino y Taglioni, 2014). Huelga decir que las crisis aumentan la incertidumbre y el

riesgo de verse afectado por una desaceleración, dependiendo de con qué macrorregiones del mundo está más estrechamente vinculado un país en términos de flujos comerciales. En la desaceleración del comercio mundial que siguió a la crisis financiera se observó la aparición de una tendencia específica (véase el gráfico 1). La profunda caída del comercio mundial en 2009 se amplificó en el comercio de las cadenas de valor mundiales, aunque la recuperación de este comercio también fue más rápida y sistemática. Curiosamente, a esto le siguió una disminución constante tanto del comercio global como del comercio de las cadenas de valor mundiales, que todavía continúa.

**Gráfico 1**  
Crecimiento interanual real del comercio global y el comercio de las cadenas de valor mundiales, primer trimestre de 2008 a primer trimestre de 2013  
(En porcentajes)



**Fuente:** Banco Mundial, Datastream, citado en M. Ferrantino y D. Taglioni, "Global value chains in the current trade slowdown", CEPR Policy Portal, 2014 [en línea] <https://voxeu.org/article/global-value-chains-current-trade-slowdown>.

De hecho, algunos académicos han detectado otros factores en juego en este declive. Por ejemplo, Seric y Winkler (2020) argumentan que ya había rumores de una crisis de las cadenas de valor mundiales mucho antes de la pandemia de COVID-19. El comercio de estas cadenas se redujo como una forma de mitigar los riesgos de la cadena de suministro derivados de las perturbaciones de la demanda, los altos aranceles de importación y algunas restricciones a las exportaciones. Estos primeros síntomas de la desaceleración de las cadenas de valor mundiales incluyeron la relocalización de partes de los procesos de producción de algunas empresas, la sustitución de algunos de sus proveedores (de los segmentos bajos) por fuentes de suministro automatizadas, internas o locales, y la reducción de la longitud de las cadenas a nivel global (Dachs y Seric, 2019; Seric y Winkler, 2020). El efecto de la robotización y la automatización sobre la participación en las cadenas de valor mundiales parece ser negativo, especialmente en los países emergentes y de bajos ingresos, y es probable que contribuyan aún más a la polarización de los ingresos relacionada con las cadenas de valor mundiales (Seric y Winkler, 2020).

En resumen, las tendencias del comercio mundial y de las cadenas de valor mundiales ya eran desfavorables cuando estalló la pandemia de COVID-19.

## a) ¿Cómo ha afectado el COVID-19 al comercio y, en particular, al comercio de las cadenas de valor mundiales?

En el marco de unas cadenas de valor mundiales debilitadas, se espera que el impacto de la pandemia de COVID-19 en el comercio global y en el comercio de las cadenas de valor mundiales sea muy diferente de las secuelas de la crisis financiera de 2008, y probablemente tendrá unas consecuencias a largo plazo muy distintas.

Baldwin y Freeman (2020) y, desde una perspectiva más general, Baldwin y Weder di Mauro (2020) resumen con eficacia lo que llaman los efectos de la “conmoción del COVID-19” en las cadenas de valor mundiales de manufactura desde el principio de la pandemia.

Primero, los países cerraron el comercio en diferentes lapsos de tiempo; los primeros que lo hicieron fueron China y otros países asiáticos, “fábricas” del mundo. Esto afectó al suministro de productos intermedios a Alemania y los Estados Unidos, que cerraron el comercio más tarde, cuando el virus llegó a Europa y cruzó el Atlántico, y se extendió la desaceleración del comercio a otros países importadores. El resultado es que la perturbación ha tenido un efecto exponencial en el comercio (Baldwin y Everett, 2020).

En segundo lugar, además de no ocurrir de forma sincrónica –una característica de la pandemia de COVID-19 en comparación con epidemias anteriores–, la sacudida ha afectado simultáneamente tanto al lado de la oferta (como se ha descrito anteriormente) como al lado de la demanda del comercio. La gente obligada a confinarse ha puesto en suspenso no solo sus pautas de trabajo, sino también sus hábitos de consumo como resultado de la recesión, la aversión al riesgo, los retrasos de las inversiones y la estrategia de permanecer a la expectativa (Baldwin y Freeman, 2020). Esto ha afectado por primera vez a las cadenas de valor mundiales de servicios, además de las de manufactura, y ha extendido los efectos recesivos a la disminución de las importaciones y las exportaciones de servicios entre socios comerciales (véanse los motivos subyacentes en López González, Meliciani y Savona, 2019).

En tercer lugar, ha tenido lugar algo parecido a un contagio inverso de la cadena de suministro: justo cuando China volvió a trabajar entre marzo y abril de 2020, el resto del mundo cerró. Esto dio lugar a una propagación oscilante, con efectos directos e indirectos que dependían de la densidad, la composición y el país de origen y destino de los productos intermedios importados y exportados. Esta clase de mecanismo oscilante probablemente reaparecerá en el caso de que posteriores olas de la pandemia afecten a las economías.

## b) ¿Cómo debe abordarse la crisis de las cadenas de valor mundiales?

Baldwin y Freeman (2020) y Baldwin y Everett (2020)<sup>3</sup> proporcionan una serie de sugerencias convincentes para evitar que se produzca una crisis de las cadenas de valor mundiales derivada de la dinámica del “contagio y la reinfección” que quizás también podría verse exacerbada por las tendencias a la automatización y la relocalización ya anteriores a la propagación de la pandemia (Seric y Winkler, 2020). Baldwin y Freeman (2020) defienden que la coordinación internacional de las excepciones del confinamiento podría ayudar. También señalan que todas las naciones hacen excepciones a las políticas de confinamiento para los bienes esenciales y que entender hasta qué punto los socios comerciales dependen de los insumos clave debería ampliar la definición de “esencial”. Según ellos, se trataría de una cuestión del interés propio bien entendido. Señalan que quizás los Estados Unidos necesitan que China y la India mantengan abiertas sus plantas de “principios activos

<sup>3</sup> Véase también información específica sobre la interconexión de las cadenas de valor mundiales en relación con bienes específicos asociados al COVID-19 en OCDE (2020).

farmacéuticos”, mientras que China y la India pueden necesitar que los Estados Unidos no cierren sus plantas de semiconductores.

En el siguiente apartado se volverá a la idea de qué es “esencial”. Por ahora nos limitaremos a responder a la cuestión de cómo, en este contexto, los países deben perseguir su “interés propio bien entendido” en lo referente al comercio de las cadenas de valor mundiales. No hay una respuesta inequívoca. Aquí se pueden aprovechar las enseñanzas derivadas de crisis anteriores en la historia. Probablemente lo más plausible es una situación intermedia: quizás es prematuro hablar de un retroceso radical de las cadenas de valor mundiales con una fuerte apuesta por la relocalización y la deslocalización cercana en un intento de limitar los riesgos, es decir, dirigirse “hacia el interior” en esta etapa de la crisis. Por lo tanto, la resiliencia a las perturbaciones puede depender de un delicado equilibrio entre mejorar la calidad de la participación en las cadenas de valor mundiales y asegurar una presencia virtuosa de las cadenas de valor regionales y mundiales. A largo plazo esto podría implicar un tipo de participación en las cadenas de valor mundiales más beneficiosa.

### **III. Aprender de la emergencia: repensar las políticas relacionadas con los trabajos y sectores “esenciales”**

#### **1. Encauzar la transformación digital hacia unos mercados de trabajo inclusivos**

##### **a) ¿Cuán esenciales son los “servicios esenciales”? ¿La esencialidad sigue lastrando la productividad?**

Según lo mencionado en el apartado II.1, las oportunidades de trabajar a distancia tienen muchas especificidades ocupacionales y sectoriales (Dingel y Neiman, 2020; del Río-Chanona y otros, 2020). Algunos antecedentes parecen indicar que el trabajo a distancia es para los trabajadores privilegiados, muy cualificados y bien remunerados o para los autónomos esporádicos y precarios. Los confinamientos mundiales han acelerado el ritmo del teletrabajo y han exacerbado estas diferencias (Adams-Prassl y otros, 2020; Haldane, 2020).

En el medio de estos dos grupos se encuentran todos los “servicios esenciales”, que no pueden teletrabajar. Los servicios al por mayor y al por menor, incluidos los servicios de reparto, el transporte y los servicios auxiliares del transporte, el cuidado personal, los servicios sociales y la atención médica son los servicios esenciales que han desempeñado un papel crucial durante el primer confinamiento y probablemente lo volverán a hacer en los futuros confinamientos. Los servicios esenciales, por su propia naturaleza, no se pueden llevar a cabo de forma remota y, sin embargo, son indispensables para que la economía siga funcionando mínimamente cuando se detienen la mayoría de las actividades económicas.

Mientras que, por ejemplo, alrededor del 50 % de los trabajadores de los servicios de información y comunicación, el 45 % de los trabajadores de los servicios profesionales y científicos, y el 40 % de los trabajadores de los servicios financieros e inmobiliarios pudieron teletrabajar durante la pandemia en el Reino Unido (Haldane, 2020; ONS, 2020; Pichler y otros, 2020), los servicios esenciales no permitían, desde un punto de vista estructural, trabajar a distancia.

Para una académica que ha estudiado la economía de los servicios durante años, tiene cierto regusto agri dulce que de repente se ascienda a la categoría de “esenciales” sectores que

tradicionalmente se han catalogado como poco tecnológicos, poco productivos, poco cualificados e (irónicamente) propagadores de la enfermedad de los costos (Baumol, 1967; véase una revisión en Grassano y Savona, 2020).

Es difícil conciliar la contradicción de la esencialidad: en las pandemias, la propia noción de esencialidad vuelve a la de las necesidades básicas; en tiempos normales, estas son justamente las actividades que se consideran el obstáculo primordial para el crecimiento de la productividad y el principal origen de la enfermedad de los costos. O bien no debería tenerse en cuenta la productividad en lo que respecta a los servicios esenciales, o bien al medir mal durante décadas la productividad de los servicios se ha malinterpretado o ignorado la característica de esencialidad. No se trata solo de una cuestión académica: tiene consecuencias para los mecanismos y la estructura de remuneración de estas actividades. Si tuviéramos que rediseñar los mecanismos de formación de los salarios para los trabajos esenciales, quizás podríamos comenzar por ignorar su vínculo con la productividad y hacer que los salarios de los servicios esenciales fueran proporcionales al bienestar que aportan<sup>4</sup>.

De manera más general, hay otros dos aspectos importantes de la repercusión que la pandemia de COVID-19 ha tenido en el trabajo a distancia y en los desafíos de gestionar los efectos de las transformaciones digitales en las condiciones laborales.

El primer aspecto son las consecuencias a largo plazo del cambio global hacia el trabajo inteligente (a distancia), del cual, como se ha argumentado aquí, probablemente se excluyan los servicios esenciales. El segundo aspecto es la medida en que el trabajo digital desde casa, tanto en su forma tradicional como en las formas emergentes, puede hacerse más inclusivo.

Haldane (2020) sugiere dos posibles efectos negativos a largo plazo del teletrabajo que son interesantes. En primer lugar, la falta de interacciones cara a cara podría llevar a la pérdida de un terreno fértil para las ideas creativas y novedosas, que son realmente la base de la innovación. En segundo lugar, la pérdida de las conexiones sociales y la oportunidad de intercambiar ideas de manera informal podría dar lugar a una pérdida de capital social, a medida que se erosione el existente y no se forme nuevo capital social. Independientemente de si se trata de la extinción de la chispa de la creatividad, del agotamiento del capital social existente o de la pérdida del capital social nuevo, son costos reales y costos que se esperaría que crecieran con el tiempo, de manera silenciosa pero constante. Estos costos se sumarían al otro lado de la balanza a la hora de evaluar la conveniencia de trabajar desde casa. Ponen en duda que el teletrabajo conduzca a la tierra prometida de una mayor productividad y más felicidad (Haldane, 2020).

Todo esto es muy plausible, y se aplica a servicios no esenciales pero muy valorados. Los servicios altamente esenciales a los que se asigna un valor bajo probablemente no se verán afectados por la extinción de la chispa de la creatividad o la pérdida del capital social, simplemente porque, de entrada, no disponían de estos factores. Reconocer los costos del trabajo desde casa es, sin duda, tener visión de futuro, pero aceptar que el valor de los servicios esenciales no se refleja en sus salarios sería revolucionario.

## b) ¿Cómo se puede gestionar la transformación digital para garantizar la integración laboral?

El trabajo a distancia y los trabajos digitales son solo un síntoma de una transformación de las ocupaciones y los modelos de trabajo mucho más profunda y arraigada, muy anterior a la pandemia actual (pero acelerada por ella) y las restricciones impuestas por los gobiernos a algunas ocupaciones.

<sup>4</sup> Si bien no hay espacio en el presente artículo para desarrollar este argumento en mayor profundidad, esperamos iniciar un debate y una fructuosa línea de investigación en torno a este tema, que la crisis actual nos ha permitido examinar en profundidad.

De hecho, las transformaciones digitales han modificado profundamente la estructura de los trabajos y las habilidades (véanse, entre otros, Goos y Manning, 2007; Mokyr, Vickers y Ziebarth, 2015).

En un informe reciente del Grupo de Alto Nivel sobre el Impacto de las Transformaciones Digitales en los Mercados de Trabajo de la UE (Comisión Europea, 2019) discernimos los efectos de las tendencias a la digitalización en varias ocupaciones. Si bien la literatura que trata sobre los efectos de la digitalización en las ocupaciones y tareas ha llegado a conclusiones sólidas, lo que falta es un esfuerzo sistemático para diseñar políticas que aborden los posibles efectos secundarios. A continuación se resumirán las recomendaciones en materia de políticas que se presentan en el informe, ya que han demostrado ser algo proféticas en el contexto de la crisis actual.

### c) Una fuerza laboral cualificada

La brusca transición al trabajo desde casa y la necesidad de proteger las categorías de riesgo, como las personas con discapacidades ocultas, han demostrado que uno de los requisitos más importantes para sobrevivir en los mercados laborales actuales es la alfabetización digital de los trabajadores y la actualización de sus habilidades digitales. Es posible que los trabajadores no sean conscientes de la necesidad de invertir en sus habilidades digitales o que no tengan las oportunidades ni el acceso para hacerlo. Si es así, los encargados de formular políticas pueden crear cuentas personales para el aprendizaje de habilidades digitales que pertenezcan a los trabajadores y se puedan transferir de un trabajo a otro. La información sobre aspectos como las cotizaciones, el número de horas al año, los incrementos, los gastos admisibles y los regímenes fiscales son importantes, y aún no se sabe mucho sobre su efectividad.

### d) Nuevas relaciones laborales y un nuevo contrato social

La combinación de la brusca transición mencionada anteriormente y los efectos del confinamiento ha ejercido una enorme presión sobre la salud mental de los trabajadores. Las recomendaciones de la Comisión Europea (2019) hicieron hincapié en la importancia de evitar los riesgos de seguridad y salud ocupacional, como la salud mental y los problemas relacionados con el estrés, derivados de la digitalización y el aumento de la volatilidad en el mundo laboral actual. Los programas de asistencia a los empleados deberían centrarse más en la prevención, y es necesario que aumente la participación en ellos, lo que podría lograrse con una mayor aceptación social de los problemas de salud mental gracias a un discurso bien fundamentado. La crisis representa una oportunidad sin precedentes para aumentar el gasto público en el sector de la salud, y los gobiernos deberían planificar una ampliación sustancial de los programas de salud mental.

El trabajo a distancia ha acelerado el ritmo de crecimiento del trabajo en plataformas y mediante modos de trabajo alternativos, una tendencia que comenzó antes de la crisis (Ciarli y otros, 2019; Bell y Blanchflower, 2018). Uno de los pasos más inclusivos que los gobiernos podrían y deberían hacer tras la crisis, como propusimos en el informe, es equiparar el tratamiento (administrativo) de los modos de trabajo estándar y no estándar, por ejemplo, ofreciendo igualdad de acceso a los servicios gubernamentales, las líneas de crédito y una movilidad limitada de las prestaciones, independientemente de la situación laboral.

En este mismo sentido, es importante asegurar una protección social general contra el desempleo, la enfermedad y otras circunstancias de la vida sin tener en cuenta la situación laboral. El creciente número de trabajadores que desempeñan empleos atípicos deberían tener acceso a la protección social, por ejemplo, a través de prestaciones transferibles vinculadas al trabajador en lugar de al trabajo, o

mediante la creación de un “seguro de subempleo” para reducir las fluctuaciones de los ingresos en la economía del trabajo esporádico.

Estas acciones estructurales y con visión de futuro bien podrían ser efectos indirectos del gasto público invertido en los planes de suspensión de contratos de trabajo para hacer frente a la crisis del COVID-19. Lo que se propone es una combinación de intervenciones estructurales y específicas según el contexto que no solo se ocupen de la emergencia, sino que además garanticen la inclusión en los mercados laborales a largo plazo.

## 2. El uso de las tecnologías digitales en tiempos de crisis: lecciones de la sucesión de aplicaciones para rastrear contactos del COVID-19

Las transformaciones digitales afectan a la sociedad en general, más allá de los efectos en el mercado de trabajo que ya se han comentado. Una de las características de las tecnologías digitales es que son omnipresentes en sus aplicaciones, hasta el punto de que se han descrito como una nueva generación de tecnologías de uso general (Bresnahan y Trajtenberg, 1995; Trajtenberg, 2018).

La pandemia de COVID-19 ha dado lugar a un caso muy interesante de la implementación de tecnologías digitales, a saber, las aplicaciones de rastreo de contactos del COVID-19, que plantean la necesidad de regular (o, al menos, debatir abiertamente) algunas de las cuestiones técnicas, jurídicas y éticas derivadas de su uso y difusión.

En cualquier brote de una enfermedad, siempre que el estado de las personas se indique según un test o un diagnóstico, y no según lo que estas perciban subjetivamente, se supone que una aplicación digital que rastrea los contactos es más eficaz que hacer el rastreo de modo manual, ya que identifica y notifica inmediatamente y en tiempo real a todas las personas con quienes se ha estado en contacto y que podrían haberse contagiado, y tiene el potencial de reducir el número R. Además, una aplicación digital está diseñada para alertar a todos aquellos contactos que el posible contagiador desconoce, en lugar de depender de la notificación subjetiva del estado, y de que uno recuerde a todas las personas con quienes ha estado y se ponga en contacto con ellas voluntariamente. La automatización del procedimiento de rastreo de contactos y la digitalización de la información deberían hacer lo que, en teoría, hace el cambio técnico: proporcionar soluciones a los desafíos sociales urgentes.

Sin embargo, esta pandemia nos ha obligado a participar en una reflexión muy necesaria sobre la idoneidad de la tecnología (digital) para diseñar herramientas que ayuden a contener el brote. En una nota reciente (Savona, 2020), se analiza el caso –o quizás sea más apropiado decir la sucesión de casos– del desarrollo y uso de aplicaciones móviles para el rastreo de contactos, que explicamos aquí<sup>5</sup>.

En el contexto excepcional de una emergencia sanitaria como la actual, la Provincia China de Taiwán, la República de Corea y Singapur y otros países de Asia Oriental lograron limitar la propagación de la primera ola de contagios mejor que muchos países. Además de los confinamientos inmediatos y estrictos, recurrieron al seguimiento digital de las personas con síntomas, identificando y aislando a sus contactos, y lograron una combinación muy eficaz de altas tasas de pruebas diagnósticas, rastreo de contactos y aislamiento o tratamiento inmediato. Probablemente debido a su experiencia de brotes anteriores, estos lugares lo han hecho mejor que otros que han reaccionado con lentitud y, en gran medida, no estaban preparados, como los Estados Unidos y el Reino Unido.

<sup>5</sup> No existe aún literatura académica adecuada sobre este tema específico, pero ha habido una serie de aportaciones en la literatura gris, blogs y debates públicos que han contribuido a reflexionar sobre el uso de la tecnología en épocas de crisis.

Por ejemplo, Lanier y Weyl (2020) han analizado la estrategia de la Provincia China de Taiwán y han descrito el prototipo de su aplicación para el rastreo de contactos. Consistía en una plataforma desarrollada conjuntamente entre la ministra digital, un grupo de emprendedores locales y el movimiento g0v<sup>6</sup>, y los ciudadanos la utilizaron voluntariamente para comunicar sus síntomas y ubicaciones, que los centros de salud locales verificaban rápidamente e incluían en un repositorio centralizado de registros sanitarios personales<sup>7</sup>. La población de la Provincia China de Taiwán ha mostrado tener un propósito público común y un grado sustancial de confianza en el gobierno y, más concretamente, en Audrey Tang, ministra digital joven y muy diligente. Esto fue el 20 de marzo, en lo que puede considerarse la prehistoria del debate, dado el ritmo sin precedentes al que la pandemia ha obligado a los gobiernos a movilizarse en respuesta al alcance geográfico del contagio.

Sin embargo, el uso de la tecnología digital como herramienta de rastreo probablemente plantee tantos desafíos como los que supera, principalmente con respecto a la recogida y la conservación de datos personales, el consentimiento del usuario y la vigilancia, particularmente en el contexto de los datos relativos a la salud. Son asuntos de interés en una democracia, que idealmente debería ser un espacio seguro para el escrutinio público y la rendición de cuentas del gobierno. Existen algunos precedentes históricos de intervenciones públicas excepcionales en situaciones de emergencia, con poco espacio para el debate público y una sensación de amenaza generalizada, que impide que las acciones reciban el escrutinio adecuado y propicia respuestas emocionales.

## a) ¿Qué podemos aprender de la sucesión de aplicaciones de rastreo de contactos para la gobernanza de los datos? Hacia una buena gobernanza de los datos sanitarios

El rápido despliegue de la sucesión de aplicaciones de rastreo de contactos desde mediados de marzo de 2020 ha proporcionado material para una reflexión de primera mano sobre el tema más amplio de la gobernanza de los datos para los especialistas en ciencias sociales interesados en el impacto económico y social de la tecnología digital. Además, este debate ha demostrado claramente que para entender bien los argumentos se requiere una experiencia multidisciplinaria.

Por ejemplo, Google y Apple apoyarán una solución descentralizada para las aplicaciones de rastreo de contactos que se desarrollen usando el protocolo DP3T (Troncoso y otros, 2020). Técnicamente no podrán acceder a ningún dato personal, ya que esos datos permanecerán en los dispositivos de los usuarios. La alianza de Google y Apple permitirá la adopción de aplicaciones relacionadas con la salud a escala mundial, ya que prácticamente todos los teléfonos inteligentes funcionan con el sistema Android o iOS. La participación de Google y Apple no se ha cuestionado; de hecho, se ha celebrado como un pequeño paso a favor de la privacidad y la salud pública (Waters, 2020).

Algunas encuestas preliminares en la Unión Europea y los Estados Unidos han mostrado datos preocupantes que, si se corroboran, indican una clara tendencia de los ciudadanos a confiar más en Google y Apple que en los gobiernos en lo que respecta a la recogida y el uso de los datos. Esto debería llevarnos a reflexionar sobre el estado de la concienciación pública de lo que es, al menos en principio, un valor público frente a un interés privado. Deberíamos realizar investigaciones para predecir con un grado razonable de precisión las consecuencias de que el público otorgue más confianza a dichas

<sup>6</sup> Véase [en línea] <https://www.nytimes.com/2019/10/15/opinion/taiwan-digital-democracy.html>.

<sup>7</sup> En pocas palabras, una aplicación para el rastreo de contactos basada en un protocolo descentralizado permite que los datos individuales queden en los dispositivos, mientras que una solución centralizada requiere que los datos se recojan en un repositorio central, como una autoridad de salud pública. Es más probable que un protocolo descentralizado cumpla los principios del Reglamento general de protección de datos de la Unión Europea: minimización de los datos; limitación de la finalidad; limitación del plazo de conservación; integridad y confidencialidad; licitud, lealtad y transparencia; responsabilidad proactiva, y exactitud (véanse más detalles en Savona, 2020).

empresas tecnológicas que a sus propios gobiernos, si comparamos los grados en los que las grandes empresas tecnológicas y los gobiernos, respectivamente, tienen que rendir cuentas ante la sociedad. Todo esto a pesar de los acontecimientos recientes de vigilancia privada y su gran concentración de poder y capital, que ha sido bien documentada por varios estudios en la literatura académica y gris, y que se trata brevemente en Savona (2019).

Aquí las palabras “transparencia” y “responsabilidad” son fundamentales, porque la confianza es un ingrediente clave en todas estas aplicaciones, y se necesitará urgentemente en la reconstrucción posterior al COVID-19. El desarrollo de herramientas digitales para hacer frente a las situaciones de emergencia debería ser un proceso claro y transparente. Más concretamente, los principales puntos que deben tenerse en cuenta, resumidos en Savona (2020), son de carácter técnico, jurídico y ético.

En cuanto a los aspectos técnicos, el público debería estar en condiciones de comprender las características, la eficacia y el propósito (esperemos que limitado) de cualquier herramienta digital que adopte (esperemos que voluntariamente). Es fundamental comprender la “privacidad desde el diseño” y los efectos secundarios de un protocolo centralizado o un repositorio central de datos de *back-end*. De manera similar, corresponde a los expertos en datos, los ingenieros de privacidad y los expertos en derecho de Internet explicar la importancia de la interoperabilidad, no solo en el contexto de las aplicaciones de rastreo de contactos, sino también dentro del sistema de las plataformas digitales. La alfabetización técnica es un ingrediente decisivo para garantizar que las personas tomen decisiones fundamentadas y, en última instancia, que se consiga la tasa mínima de adopción necesaria para que la herramienta sea eficaz para contener el brote.

Desde el punto de vista jurídico, tal y como se debate actualmente en las instituciones de la Unión Europea, las garantías aplicables al despliegue de las herramientas digitales deben basarse en los derechos humanos y no solo en los derechos de privacidad. Esto exige un debate público bien informado en el parlamento, legislación primaria y órganos de supervisión independientes. La claridad y la transparencia en la regulación de los “fines compatibles para el uso secundario” de los datos personales sanitarios son ingredientes cruciales para obtener la confianza del público.

Desde una perspectiva ética es importante primero predecir y luego regular los posibles efectos secundarios de la exclusión digital y la posible discriminación en el uso de herramientas digitales para hacer el seguimiento, rastrear y certificar la inmunidad. Es posible que los ciudadanos vulnerables con ingresos bajos no estén en condiciones de acceder a la información, familiarizarse con ella y actuar en relación con sus datos sanitarios personales (y su ubicación). Ninguna de las soluciones digitales que se tienen en cuenta aquí debería generar discriminación ni polarizar aún más las desigualdades, ya sea en el mercado de trabajo o en la sociedad en general.

La Provincia China de Taiwán podría ser pionera en la gobernanza de los datos sanitarios basada en una arquitectura institucional compleja para regular y gestionar una respuesta gubernamental eficaz, aunque la confianza en las instituciones públicas parece ser una condición necesaria (aunque probablemente insuficiente) para que tenga éxito. Parece que una protección de la privacidad al estilo de la Unión Europea, institucional y, sin duda, fundamental, no va de la mano del nivel real de confianza que los ciudadanos tienen en sus gobiernos. Deberíamos preguntarnos por qué es así. Esta crisis también parece ser una oportunidad sin precedentes para aprender más en este ámbito.

## IV. Conclusión

En una contribución reciente y, como se demostró, con visión de futuro, Jedwab, Johnson y Koyama (2019) analizaron la incidencia de la peste negra sobre las muertes en las ciudades europeas entre 1347 y 1352. La peste negra mató al 40 % de la población europea. Aunque las zonas urbanas fueron las más

afectadas, a largo plazo se recuperaron mejor, ya que atrajeron a más trabajadores migrantes que las zonas rurales, en un momento en que el comercio se estaba desarrollando. Tanto los efectos como la recuperación fueron heterogéneos.

La pandemia de COVID-19 ha afectado especialmente a algunos sectores y trabajadores, ha exacerbado la polarización existente de los mercados laborales y ha acelerado el retroceso del comercio de las cadenas de valor mundiales. Ha obligado a los gobiernos a enfrentarse a la difícil situación de tener que tomar medidas para contener una pandemia mortal y a la vez no sumir al mundo en la peor depresión de la historia. Ha obligado a la sociedad civil a debatir más abiertamente las consecuencias de la digitalización, que promete soluciones a las emergencias de salud pública pero introduce la amenaza de una mayor vigilancia.

En los tiempos modernos las pandemias pueden y deben abordarse de manera más eficaz y, con suerte, más inclusiva.

Este breve artículo ha examinado selectivamente distintos ámbitos que tienen relevancia para las políticas en la emergencia del COVID-19 y en los que se pueden extraer lecciones de la emergencia. Se espera que aporten algunos de los ingredientes para la estrategia de reconstruir para mejorar, cuyo objetivo es determinar ámbitos que presentan una importancia estructural. En el presente trabajo se han planteado preguntas y se han aportado algunos datos sobre posibles modos de hacer lo siguiente:

- i) hacer frente a la necesidad de contener el brote mientras se intenta mitigar una recesión mundial debido a las restricciones de los confinamientos y los cierres;
- ii) mitigar la crisis comercial de las cadenas de valor mundiales que la pandemia de COVID-19 ha acelerado;
- iii) aprender de la rápida digitalización del mercado de trabajo que ha traído consigo la pandemia, en cuanto a los efectos a largo plazo del trabajo desde casa y la polarización de los trabajadores en línea;
- iv) aprender una lección de inclusión al tener en cuenta la brecha entre el valor de los servicios “esenciales” y los salarios que se les pagan, y
- v) averiguar cuáles son los ingredientes de la gobernanza de los datos sanitarios cuando el uso de las tecnologías digitales debe gestionarse en momentos de emergencia, como en el caso del despliegue de las aplicaciones digitales para rastrear los contactos de los casos del COVID-19.

Hay enormes posibilidades de convertir esta crisis en una oportunidad de reconstruir para mejorar en cuanto al empleo inclusivo y al uso transparente y honesto de las tecnologías digitales y, a la vez, desmitificar la idea de la disyuntiva irreconciliable entre la salud pública y la recuperación económica. Lo único que se necesita son investigaciones de calidad y un espacio abierto a la reflexión y la acción, como el que ofrece este número especial. Es de esperar que las consideraciones anteriores susciten algún debate y más investigaciones en estos ámbitos.

## Bibliografía

- Adams-Prassl, A. y otros (2020), “Work tasks that can be done from home: evidence on the variation within and across occupations and industries”, *Cambridge INET Working Paper*, N° 2023.
- Agarwala, M. y otros (2020), *Building Forward: Investing in a Resilient Recovery. A Wealth Economy Project Policy Report to LetterOne*, Bennett Institute for Public Policy, Universidad de Cambridge.
- Baldwin, R. (2011), “Trade and industrialization after globalization’s 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters”, *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, R. C. Feenstra y M. Taylors Alan (eds.), Chicago, University of Chicago Press.

- Baldwin, R. y B. Weder di Mauro (2020), *The Economics in the Time of Covid-19*, CEPR Press, marzo.
- Baldwin, R. y R. Freeman (2020), "Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion", 1 abril [en línea] <https://voxeu.org/article/covid-concussion-and-supply-chain-contagion-waves>.
- Baldwin, R. y S. Everett (2020), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press.
- Baldwin, R. y J. López González (2015), "Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypotheses", *The World Economy*, vol. 38, N° 11.
- Barrot, J. N. y J. Sauvagnat (2016), "Input specificity and the propagation of idiosyncratic shocks in production networks", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, N° 3.
- Barrot, J. N., B. Grassi y J. Sauvagnat (2020), "Sectoral effects of social distancing", *HEC Paris Research Paper*, N° FIN-2020-1371 [en línea] <https://ssrn.com/abstract=3569446>.
- Baumol, W. J. (1967), "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis", *The American Economic Review*, vol. 57, N° 3, junio.
- Bell, D. N. F. y D. G. Blanchflower (2018), "Underemployment in the US and Europe", *NBER Working Paper*, N° 24927.
- Bontadini, F. y otros (2020), "Technological regimes, global value chains and employment", *Handbook of Labour, Human Resources and Population Economics*, K. Zimmermann (ed.), Springer.
- Bresnahan, T. y M. Trajtenberg (1995), "General purpose technologies 'Engines of growth'?", *Journal of Econometrics*, vol. 65, N° 1.
- Castellarin, E. (2020), "The European Union's financial contribution to the response to the COVID-19 Crisis: an overview of existing mechanisms, proposals under discussion and open issues", *European Forum*, vol. 23, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- Ciarli, T. y M. Savona (2019), "Modelling the evolution of economic structure and climate change: a review", *Ecological Economics*, vol. 158.
- Ciarli, T. y M. Valente (2007), "Production structure and economic fluctuations", *LEM Working Paper*, N° 2007/02 [en línea] <http://hdl.handle.net/10419/89459>.
- Ciarli, T. y otros (2019), "Structural changes and growth regimes", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 29, Berlín, Springer.
- Ciarli, T., M. Di Ubaldo y M. Savona (2019), "Innovation and self-employment", *SPRU Working Paper Series (SWPS)*, N° 2019-17.
- Comisión Europea (2019), *High Level Group Report on the Impact of Digital Transformations on EU Labour Markets*, abril.
- Dachs, B. y A. Seric (2019), "Industry 4.0 and the changing topography of global value chains", *Department of Policy Research and Statistics Working Paper 10/2019*, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Del Rio-Chanona, R. M. y otros (2020), "Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: an industry and occupation perspective", *COVID Economics Vetted and Real-Time Papers*, N° 6, CEPR Press [en línea] <https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>.
- Dingel, J. I. y B. Neiman (2020), "How many jobs can be done at home?", *Journal of Public Economics*, N° 189.
- Escaith, H., N. Lindenberg y S. Miroudot (2010), "Global value chains and the crisis: reshaping international trade elasticity", *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*, O. Cattaneo, G. Gereffi y C. Staritz (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ferrantino, M. y D. Taglioni (2014), "Global value chains in the current trade slowdown", CEPR Policy Portal [en línea] <https://voxeu.org/article/global-value-chains-current-trade-slowdown>.
- Gans, J. (2020), *Economics in the Age of COVID-19*, MIT Press First Reads, abril.
- Gates, B. (2018), "Innovation for pandemics", *The New England Journal of Medicine*, N° 378.
- Goos, M. y A. Manning (2007), "Lousy and lovely jobs: the rising polarization of work in Britain", *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, N° 1.
- Grassano, N. y M. Savona (2020), "Productivity in Services twenty five years on: a review and a way forward", *Handbook of Research Methods and Applications in Industrial Dynamics and Evolutionary Economics*, U. Cantner, M. Guerzoni y S. Vannuccini (eds.), Edward Elgar.
- Guerrieri, V. y otros (2020), "Macroeconomic implications of COVID-19: can negative supply shock cause demand shortages?", *NBER Working Paper Series*, N° 26918 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w26918>.

- Haldane, A. (2020), "Is home working good for you? Speech given at the Engaging Business Summit and Autumn Lecture", 14 de octubre [en línea] <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2020/andy-haldane-engaging-business-summit-and-autumn-lecture>.
- Haldane, A. y E. Turrell (2018), "An interdisciplinary model for macroeconomics", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 34, N° 1-2.
- Jedwab, R., N. Johnson y M. Koyama (2019), "Pandemics, places, and populations: Evidence from the Black Death", *Discussion Paper Series*, N° 13523, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR).
- Landais, C., E. Saez y G. Zucman (2020), "A progressive European wealth tax to fund the European COVID response", CEPR Policy Portal [en línea] <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>.
- Lanier, J. y G. Weyl (2020), "How civic technology can help stop a pandemic. Taiwan's initial success is a model for the rest of the world", *Foreign Affairs*, 20 de marzo.
- López González, J., V. Meliciani y M. Savona (2019), "When Linder meets Hirschman: inter-industry linkages and global value chains in business services", *Industrial and Corporate Change*, vol. 28, N° 6.
- Mokyr, J., C. Vickers y N. L. Ziebarth (2015), "The history of technological anxiety and the future of economic growth: is this time different?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, N° 3.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), *Trade Interdependencies in COVID-19 goods*, 5 de mayo.
- ONS (Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido) (2020), "Coronavirus and homeworking in the UK labour market: 2019", *ONS Technical Report* [en línea] <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/coronavirusandhomeworkingintheuklabourmarket/2019>.
- Pichler, A. y otros (2020), "Production Networks and Epidemic Spreading: How to Restart the UK Economy?", 21 de mayo [en línea] <https://arxiv.org/pdf/2005.10585.pdf>.
- Savona, M. (2020), "The saga of the COVID-19 contact tracing apps: lessons for data governance", *SPRU Working Paper Series* (SWPS 2020-10), junio.
- (2019), "The value of data: towards a framework to redistribute it", *SPRU Working Paper Series* (SWPS 2019-21), octubre.
- (2016), "Global sectoral structural change and value chains in business services. A reappraisal", *SPRU Working Paper Series* (SWPS 2015-19), Universidad de Sussex, julio.
- Seric, A. y D. Winkler (2020), "COVID-19 could spur automation and reverse globalisation- to some extent", CEPR Policy Portal [en línea] <https://voxeu.org/article/covid-19-could-spur-automation-and-reverse-globalisation-some-extent>.
- Sturgeon, T. J. y O. Memedovic (2011), "Mapping global value chains: intermediate goods trade and structural change in the world economy, development policy and strategic research branch", *Working Paper*, N° 05/2010, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Taglioni, D. y D. Winkler (2016), "Making global value chains work for development", *World Bank Publications: The World Bank*, N° 24426.
- Trajtenberg, M. (2018), "AI as the next GPT: a political-economy perspective", *National Bureau of Economic Research*, enero [en línea] <https://www.nber.org/papers/w24245.pdf>.
- Troncoso, C. y otros (2020), "Decentralised Privacy-Preserving Proximity Tracing" [en línea] <https://github.com/DP-3T/documents/blob/master/DP3T%20White%20Paper.pdf>.
- Waters, R. (2020), "Big tech searches for a way back into healthcare", *Financial Times Special Report on Future of AI and Digital Healthcare*, 17 de mayo.

# La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19

Nicole Bidegain, Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo

## Resumen

Este artículo contribuye al debate sobre los efectos de la crisis causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las desigualdades de género en América Latina y el Caribe, con foco en la autonomía económica de las mujeres. Mediante una revisión de los aportes de la economía feminista y un análisis de la evidencia empírica se constata un deterioro de los indicadores asociados al vínculo de las mujeres con el mercado laboral y los ingresos. La división sexual del trabajo se está profundizando en la región y pone en riesgo los escasos avances en términos de autonomía económica de las mujeres alcanzados en los años previos a la crisis. Se alerta sobre los sesgos de género de las políticas de mitigación de la crisis y se reflexiona sobre la importancia de redistribuir el tiempo, los recursos y el poder para transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo basado en la igualdad de género y la sostenibilidad.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, feminismo, mujeres, ingresos, mercado de trabajo, empleo de la mujer, tiempo, igualdad de género, América Latina y el Caribe

## Clasificación JEL

B54, O54, D31, I38 y J22

## Autoras

Nicole Bidegain es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: nicole.bidegain@cepal.org.

Lucía Scuro es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: lucia.scuro@cepal.org.

Iliana Vaca Trigo es Estadística de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: iliana.vaca-trigo@cepal.org.

## I. Introducción

La pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe ha desencadenado múltiples crisis con efectos distributivos diferentes para hombres y mujeres. En esta coyuntura se ha puesto de manifiesto el carácter estructural de las desigualdades de género en la región y la mayor exposición de las mujeres a los efectos de las crisis. Esta pandemia irrumpe en un contexto marcado por asimetrías en el plano global, bajo crecimiento de las economías de la región, deterioro de la calidad del empleo y crecientes desigualdades en países con sistemas de salud fragmentados, mercados laborales segmentados y políticas de igualdad de género con recursos insuficientes. Como en crisis anteriores, las mujeres parecen amortiguar los efectos mediante una intensificación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (CEPAL, 2020d y 2020f).

En la literatura reciente existe consenso sobre los efectos de la crisis en las mujeres, tanto en países desarrollados como en países y regiones en desarrollo (Naciones Unidas, 2020). En diferentes trabajos se abordan la profundidad de los efectos, los factores explicativos de dicho fenómeno, las dimensiones de la desigualdad de género que se analizan y su intersección con otros factores como los ingresos, la edad y la raza-etnia, así como su vínculo con las estructuras productivas.

El objetivo de este artículo es contribuir al debate sobre los efectos de la crisis del COVID-19 en las desigualdades de género en América Latina y el Caribe, con foco en la autonomía económica de las mujeres, y determinar los principales factores estructurales subyacentes que operan y que deben subvertirse para evitar la profundización de las desigualdades de género a mediano y largo plazo. En la sección II se hace una revisión de la literatura sobre los principales aportes de la economía feminista para comprender los vínculos entre la dinámica económica y las desigualdades de género, en particular en contextos de crisis. En la sección subsiguiente se analizan algunos indicadores de autonomía económica de las mujeres sobre la base de evidencia empírica disponible de fuentes oficiales y proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En la sección IV se presentan algunas reflexiones sobre el enfoque de las medidas de mitigación y reactivación para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo basado en la igualdad de género y la sostenibilidad.

## II. Crisis, teoría feminista y COVID-19 en América Latina y el Caribe

En el marco de la economía feminista, como corriente de pensamiento heterodoxo, se han desarrollado herramientas conceptuales y metodológicas para comprender la forma en que las relaciones de género permean el sistema económico y sus dinámicas. Estas herramientas son de utilidad para abordar las externalidades de la crisis actual en la vida de las mujeres y proponer transformaciones profundas en el estilo de desarrollo dominante. A diferencia de la economía de género, la economía feminista se presenta como pensamiento transformador, al proponer un nuevo paradigma que sitúa el trabajo de cuidados como aspecto determinante de la reproducción social y de las condiciones de vida de la población (Picchio, 2005).

Por una parte, cabe destacar que se hace una crítica epistemológica y metodológica a la teoría neoclásica por el sesgo androcéntrico que implica el “agente representativo”, pues atribuye al hombre económico (*homo economicus*) características que considera universales, pero que, sin embargo, son propias de un ser humano varón, blanco, adulto, sano y de ingresos medios (Picchio, 2005; Rodríguez, 2015). La crisis del COVID-19 pone en evidencia que factores como el sexo, la edad y la raza-etnia sitúan a las personas en condiciones de poder desiguales para hacer frente a la pandemia,

así como a las crisis que esta conlleva. Las asimetrías de poder entre las personas tienen repercusiones en las probabilidades de exposición al virus, de acceder a servicios de salud de calidad, de contar con un espacio doméstico seguro y libre de violencia, de disponer de ahorros o medios para teletrabajar o realizar educación a distancia, entre otros. Por tanto, los supuestos detrás de las teorías y las políticas económicas deberían trascender las visiones homogeneizadoras de los sujetos para contar con instrumentos adecuados que den respuesta a las múltiples crisis cristalizadas por la pandemia mediante un enfoque que contribuya a cerrar las brechas.

Por otra parte, las herramientas conceptuales y los estudios de género, desarrollo y macroeconomía han permitido determinar las consecuencias de los procesos de globalización y las políticas financieras y fiscales en las desigualdades de género, en particular en contextos de crisis. También desde esta área de producción de conocimiento se han impulsado marcos de análisis para visibilizar los vínculos entre los niveles macro, meso y micro de la economía (Elson, 1994), considerando que hombres y mujeres ocupan posiciones asimétricas de poder como agentes económicos. En diferentes estudios se analizaron las políticas implementadas en países y regiones en desarrollo en las décadas de 1980 y 1990 y se estableció que las mujeres absorbieron en mayor medida los costos de la crisis de la deuda, los programas de ajuste estructural y los recortes de gasto público, mediante la intensificación del trabajo de cuidados y la precarización de sus condiciones de vida (Grown y Sen, 1987; Elson y Cagatay, 2000; Benería, Berik y Floro, 2015). Posteriormente se realizaron diversos análisis sobre los efectos de la crisis financiera de 2007-2008 y las políticas de austeridad (Elson, 2010; Montaña y Milosavljevic, 2010; Esquivel y Rodríguez, 2014; Fukuda-Parr, Heintz y Seguino, 2015; Bohoslavsky, 2018).

Elson (2010) propone un marco para analizar las dimensiones de género de la crisis financiera en los países en desarrollo, tomando las economías como estructuras que se basan en relaciones de género y que comprenden la esfera de las finanzas, la producción y la reproducción social. Presenta los canales de transmisión del norte global, los efectos inmediatos y las respuestas de los gobiernos, las empresas y las personas correspondientes a las tres esferas. Mediante un análisis aplicado en la Argentina, el Ecuador y México, Esquivel y Rodríguez (2014) analizan los efectos de la crisis económica mundial a través de la contracción del comercio, la reducción de la inversión extranjera directa y las remesas y señalan las consecuencias en los niveles de actividad, empleo e ingresos de hombres y mujeres. A partir del análisis de las respuestas de política señalan que las políticas contracíclicas implementadas no incluyen consideraciones para abordar las desigualdades de género en el diseño ni en la evaluación del impacto. El apoyo a los sectores productivos y la inversión pública se ha orientado a impulsar sectores en los que se concentran los hombres, como la construcción y la infraestructura, y no consideran de forma explícita el objetivo de crear oportunidades de empleo para las mujeres. Estos análisis han sido fundamentales para determinar los sesgos de género contenidos en la política macroeconómica de respuesta a las diferentes crisis y cobran relevancia en el contexto actual, en que los países están impulsando paquetes de estímulo fiscal.

La economía feminista crítica ha cuestionado los enfoques ortodoxos y heterodoxos de la economía por su estrecha definición de la disciplina al reducirla a la economía de mercado. “Los distintos enfoques económicos –sean más keynesianos o más neoliberales–, aunque con diferencias entre sí, mantienen sus análisis centrados exclusivamente en la producción, el consumo y la distribución mercantil, sin considerar el trabajo y las diversas actividades que caen fuera de los márgenes del mercado. Como resultado, dichos análisis no solo son parciales, sino que pueden ser erróneos. Si solo se tiene en cuenta y se analiza una parte de la realidad, pero bajo el supuesto de que es la totalidad, nada asegura que los resultados –estadísticos o de políticas por implementar– sean los adecuados” (CEPAL, 2015, pág. 13). La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve uno de los principales aportes de la economía feminista: el trabajo de cuidados que realizan principalmente las mujeres dentro de los hogares es fundamental para la reproducción de la fuerza laboral y el funcionamiento de las economías

(Picchio, 2001, 2005, 2009)<sup>1</sup>. En este contexto se visibilizan las relaciones de producción dentro de los hogares, donde se producen bienes y servicios para satisfacer las necesidades de las personas por medio del trabajo no remunerado. Las medidas de confinamiento, distanciamiento físico y cierre de centros educativos y laborales han intensificado esta carga de trabajo para las mujeres y profundizado la crisis de los cuidados (CEPAL, 2020d; CEPAL/ONU-Mujeres, 2020). Las necesidades educativas, de atención de salud de personas enfermas y la presión para incrementar los estándares de higiene para prevenir el contagio se han concentrado en el ámbito de los hogares. En sociedades marcadas por patrones culturales patriarcales y discriminatorios, las desigualdades de género parecen profundizarse.

Como resultado de la crisis del COVID-19 y las medidas de confinamiento implementadas a escala mundial, se han difuminado los límites entre el ámbito público y el privado y se ha evidenciado aún más la interdependencia entre el trabajo no remunerado y el trabajo para el mercado. Para comprender cabalmente este fenómeno inédito es preciso retomar los diferentes aportes de la economía feminista, que han permitido determinar los conflictos distributivos y las asimetrías de poder de género dentro de los hogares y los diversos tipos de familias. Se han cuestionado las limitaciones de considerar al hogar como unidad de observación y el supuesto del hogar como organización armónica sin conflictos en la que existe una distribución equitativa de los recursos entre los integrantes y se concilian intereses y “preferencias” para maximizar las utilidades<sup>2</sup>.

A partir de la medición del uso del tiempo es posible visibilizar la división sexual del trabajo y, en particular, los aspectos relacionados con la sobrecarga del trabajo de las mujeres, las distintas características de los tipos de tareas que hacen hombres y mujeres, los arreglos de cuidados que se establecen y las tensiones entre los miembros de los hogares para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado. Estos elementos son fundamentales para analizar las posibilidades de insertarse en el mercado laboral, realizar teletrabajo y acceder a recursos e ingresos propios. Es pertinente además observar la estructura de los hogares, los arreglos familiares y los patrones culturales patriarcales vigentes.

La pandemia de COVID-19 devela la importancia de los cuidados de las personas y permite cuestionar uno de los principales sesgos androcéntricos de los mercados laborales, que se basa en el modelo del “trabajador ideal”. Este modelo parte del supuesto del “individuo” como un sujeto (hombre) sin responsabilidades domésticas y de cuidado y con una producción invisibilizada de bienes y servicios para su bienestar (Marçal, 2016; Picchio, 2001). Es un sujeto con gran disponibilidad de tiempo para el trabajo en el mercado. Esta ilusión se desmorona en el contexto actual, en el que queda de manifiesto la estrecha interdependencia de las condiciones de vida, las demandas de salud y cuidados de las personas y la disponibilidad para el trabajo remunerado.

Uno de los aportes más relevantes para comprender la crisis actual se relaciona con el propósito de la economía feminista de ampliar las fronteras de la disciplina económica, poniendo la sostenibilidad de la vida en el centro del análisis. El objeto central de la economía debería ser la provisión de bienestar y su dinámica se debería orientar a sostener y reproducir la vida de las personas en condiciones de dignidad (Carrasco, 2006 y 2009). La interdependencia entre las personas y la ecodependencia con la naturaleza y los ecosistemas señalada por diferentes autoras (Carrasco y Tello, 2013; Pérez Orozco, 2014) es cada vez más evidente al analizar las causas y los efectos de la pandemia y las múltiples crisis asociadas. Estos principios son clave para reorientar las economías hacia objetivos de sostenibilidad. Desde esta perspectiva más rupturista dentro de la economía feminista, se observa que hay ejes de dominación que no pueden reducirse al conflicto entre capital y trabajo (remunerado). Existe el conflicto

<sup>1</sup> Como referencia, cabe destacar que Picchio (2001, pág. 1) define el contenido del trabajo de reproducción social no remunerado como “el cuidado del mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, así como el cuidado de los cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de relaciones sociales y el apoyo psicológico a los miembros de la familia”.

<sup>2</sup> Véase el artículo sobre el aporte de la conceptualización de Amartya Sen sobre conflictos cooperativos para la conceptualización de los modelos de negociación en la unidad doméstica (Benería, 2008).

estructural entre el proceso de acumulación de capital y la sostenibilidad de la vida, que tienen lógicas contrapuestas. Frente a la preeminencia de la acumulación, hay dimensiones de la vida y vidas enteras sobrantes (Pérez Orozco, 2014). En esta coyuntura, el conflicto entre el capital y la vida se expresa en los diferentes contextos y enmarca las decisiones de política que toman los Estados para responder a la crisis del COVID-19. Por tanto, la cuestión distributiva es central para la economía feminista, pero considerando no solo el capital, sino también los recursos, el tiempo y las mujeres en su diversidad como sujetos.

En este marco, se ha desarrollado el concepto de “economía del cuidado”, que comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada en el seno de los hogares, así como el trabajo de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral. Este concepto considera los cuidados para la reproducción de la fuerza de trabajo en los hogares y las dinámicas de los cuidados situadas en los mercados y el empleo o en la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas. Al relacionar la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros con el sistema económico, se vincula el concepto del cuidado con el valor económico que genera (Montaño y Calderón, 2010).

Si bien los efectos de la crisis del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres constituyen un fenómeno en desarrollo, los elementos que se presentan brindan antecedentes de investigación y herramientas conceptuales que permiten comprender las dinámicas de la crisis actual.

### III. Mercado laboral, tiempo e ingresos: la autonomía económica de las mujeres

En América Latina y el Caribe las desigualdades de género son un rasgo estructural e implican una distribución inequitativa del poder, los recursos, la riqueza y el tiempo. Los nudos estructurales de la desigualdad de género están en la base de la insostenibilidad del estilo de desarrollo dominante y refieren a la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; la rígida división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder. Estos nudos se refuerzan entre sí y limitan el pleno goce de los derechos de las mujeres y el avance hacia la igualdad sustantiva.

La reducción de la desigualdad de ingresos en la última década, producto de la combinación de crecimiento económico y políticas progresivas, no trajo consigo una distribución más equilibrada del capital y el trabajo (remunerado). Esta asimetría se exagera para las mujeres, que acceden en menor proporción al capital y se concentran en sectores en los que el trabajo remunerado es más precario. A pesar de las iniciativas para reducir la pobreza, la feminización de la pobreza no disminuyó por el carácter estructural de la desigualdad de género en la región (CEPAL, 2017).

La heterogeneidad estructural de los países de la región se refuerza con la actual división sexual del trabajo y, por lo tanto, es imprescindible no desconocer la interdependencia entre el empleo y el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares. Esto se traduce en mercados laborales que presentan un patrón de segregación laboral de género caracterizado por una menor participación de las mujeres en el empleo, su concentración en sectores económicos y ocupaciones de menor productividad, menores niveles de ingresos y bajo acceso a la protección social. Los fenómenos de segregación laboral de género vertical y horizontal, a los que se suman las brechas salariales, persisten en las actuales estructuras productivas poco diversificadas, intensivas en recursos naturales, con bajo contenido tecnológico y con fuertes vulnerabilidades asociadas a las asimetrías internacionales y la restricción externa. También persisten las barreras al acceso de las mujeres a los recursos de producción, como el crédito, la tierra, el agua, la capacitación, las tecnologías y el tiempo (CEPAL, 2019).

Actualmente las mujeres están siendo afectadas por la disminución de la participación laboral y la intensificación de la demanda de cuidados. Esto supone un retroceso en los avances alcanzados (aunque limitados) en la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral. Cabe destacar que, en las últimas décadas, América Latina y el Caribe fue la región del mundo que registró la mayor reducción porcentual en la brecha de género de participación laboral, que se concentró sobre todo entre 1997 y 2007 (7 puntos porcentuales). Esta tendencia fue impulsada por una disminución constante de la tasa de participación masculina, combinada con un aumento en la proporción de mujeres que ingresan a la fuerza de trabajo. Entre 1997 y 2007, la tasa de participación de las mujeres se incrementó 5,3 puntos porcentuales (Vaca Trigo, 2019). Sin embargo, desde entonces ha aumentado levemente, hasta alcanzar un promedio del 51,3% en 2019, 22,7 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres (CEPAL/OIT, 2020).

Desde una perspectiva sectorial, se observa que las mujeres se concentran en sectores como el comercio, el turismo, la industria manufacturera y en sectores de la economía del cuidado (servicio doméstico, salud y enseñanza). El turismo, el comercio y la manufactura son sectores expuestos a los canales de transmisión externos de la crisis, como el cierre total o parcial de las fronteras, la reducción de la demanda de turismo y la interrupción de las cadenas globales de valor. En el contexto de la crisis del COVID-19 son precisamente estos sectores y el servicio doméstico los que sufrieron mayores pérdidas en términos de volumen de la producción y empleo. El 56,9% del empleo de las mujeres y el 40,6% del empleo de los hombres en América Latina se concentra en sectores de alto riesgo económico y de pérdida de empleo (CEPAL, 2020g). Por otra parte, si bien las mujeres ocupadas en los sectores de la salud y la enseñanza no vieron amenazados sus puestos de trabajo, fueron quienes tuvieron que responder a la crisis en la primera línea, al tener que hacerse cargo de los cuidados y prevenir la propagación del virus intensificando sus jornadas laborales y exponiéndose al contagio o al tener que dar respuesta a las nuevas demandas de la educación a distancia.

En términos de participación en el mercado laboral, la crisis originada por el COVID-19 presenta características distintas con respecto a las crisis económicas anteriores y, en particular, se observa una considerable salida de la fuerza de trabajo de hombres y mujeres de la región (véase el cuadro 1). En las crisis previas, la contracción de la actividad económica afectó de manera diferenciada a hombres y mujeres, con un incremento de la participación laboral de las mujeres y un mayor efecto de “trabajador desalentado” entre los hombres<sup>3</sup> (CEPAL, 2014; Espino, 2012; Antonopoulos, 2009; Arroyo y otros, 2010; Montañó y Milosavljevic, 2010). En el caso de las mujeres, por tanto, opera el efecto de “trabajador secundario”, referido a quienes entran al mercado laboral en coyunturas de crisis para aumentar las posibilidades de obtener un ingreso para sus hogares en contextos de alto desempleo de los hombres (Esquivel y Rodríguez, 2014).

<sup>3</sup> Los trabajadores desalentados son aquellas personas que están fuera de la fuerza de trabajo y que no realizaron actividades de búsqueda por motivos vinculados con el mercado laboral (fracaso anterior para encontrar un puesto de trabajo adecuado; falta de experiencia, calificaciones o puestos de trabajo adaptados a las competencias laborales de la persona; escasez de puestos de trabajo en la zona; la persona es considerada demasiado joven o demasiado mayor por los posibles empleadores).

Cuadro 1

América Latina y el Caribe (14 países): variación acumulada del PIB en crisis económicas previas y en la crisis debida a la pandemia de COVID-19 y variación de los principales indicadores del mercado laboral por sexo  
(En porcentajes)

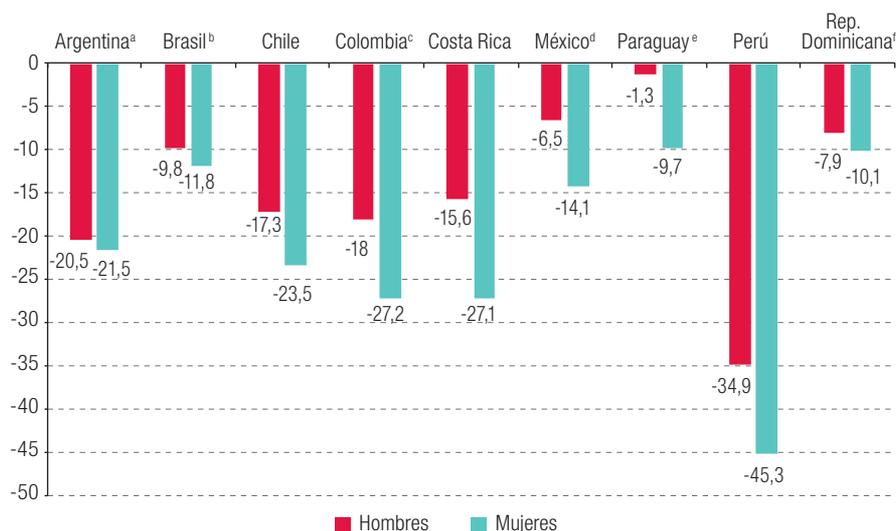
		Variación del crecimiento del PIB	Variación de la tasa de participación laboral		Variación de la tasa de desocupación		Variación de la tasa de ocupación	
			Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Crisis anteriores	Brasil (entre 1989 y 1990)	-4,4	1,0	-1,1	3,7	20,2	0,8	-1,1
	Argentina (entre 2000 y 2002)	-14,8	2,5	-1,8	9,7	30,4	0,5	-6,5
	Uruguay (entre 2000 y 2002)	-14,0	0,2	-1,9	24,9	24,4	-4,4	-4,4
	Paraguay (entre 2008 y 2009)	-4,0	2,5	-0,2	7,6	26,8	1,9	-1,5
	Venezuela (República Bolivariana de) (entre 2008 y 2009)	-3,2	1,8	-0,3	6,0	6,3	0,8	-1,1
		Proyección del crecimiento del PIB 2020	Variación de la tasa de participación laboral <sup>a</sup>		Variación de la tasa de desocupación <sup>a</sup>		Variación de la tasa de ocupación <sup>a</sup>	
			Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Crisis del COVID-19	Argentina	-9,1	-8,7	-12,2	2,3	2,6	-8,7	-12,4
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	-5,2	-7,3	-6,9	3,0	4,4	-8,6	-9,6
	Brasil	-9,2	-7,1	-6,2	0,8	1,7	-6,5	-6,7
	Chile	-7,9	-9,0	-7,2	11,7	9,4	-12,9	-12,8
	Colombia	-5,6	-11,4	-10,1	3,9	5,7	-12,2	-13,0
	Costa Rica	-5,5	-6,2	-4,6	15,4	10,1	-12,1	-11,3
	Jamaica	-5,3	-4,3	-3,5	3,8	5,7	-5,9	-7,1
	México	-9,0	-9,6	-16,1	-0,9	1,7	-8,9	-16,6
	Nicaragua	-8,3	-4,6	-3,3	-0,5	0,4	-4,1	-3,4
	Paraguay	-2,3	-6,3	-2,5	1,0	-0,5	-6,4	-2,0
	Perú	-13,0	-28,4	-24,9	3,5	6,4	-	-
	República Dominicana	-5,3	-8,8	-7,9	-5,2	-1,8	-5,7	-6,3
Uruguay	-5,0	-3,6	-3,8	0,6	1,2	-3,6	-4,3	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 2020; *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014; Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS); encuestas de hogares y datos oficiales de los respectivos países.

<sup>a</sup> La variación de los principales indicadores del mercado laboral en el caso de las crisis pasadas corresponde a la variación acumulada para los períodos señalados en CEPAL (2014) y para la crisis del COVID-19 corresponde a la variación interanual de los indicadores para el segundo trimestre 2019/2020, a excepción de Jamaica, donde corresponde a la variación interanual del mes de julio 2019/2020, y México y el Uruguay, donde la variación interanual corresponde al mes de mayo 2019/2020.

En el segundo trimestre de 2020, la proporción de mujeres que se retiraron del mercado laboral fue mayor que la de los hombres. Según las cifras oficiales de los países de la región sobre la variación en el nivel de la ocupación entre el trimestre abril-junio de 2020 y el mismo período del año anterior, la contracción de la ocupación también fue mayor entre las mujeres. En el caso del Perú se observa una reducción de la proporción de mujeres ocupadas del 45%, mientras en Chile, Colombia y Costa Rica, 1 de cada 4 mujeres salió de la ocupación con respecto al mismo trimestre de 2019 (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1**  
América Latina (9 países): variación en la población ocupada por sexo,  
trimestre abril-junio, 2020/2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Buenos Aires, 2020; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, Brasilia, 2020; Instituto Nacional de Estadística (INE), *Boletín estadístico: empleo trimestral*, N° 261, Santiago, 2020; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Boletín técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) junio 2020", Bogotá, 2020; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020: resultados generales", San José, 2020; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019, Aguascalientes, 2019; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN) 2020, Aguascalientes, 2020; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), "Boletín trimestral de empleo: EPHC 2do trimestre 2020", Asunción, 2020; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional", *Informe Técnico*, N° 3, Lima, 2020; Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), Santo Domingo, 2020.

<sup>a</sup> Segundo trimestre de 2020. Datos para 31 aglomerados urbanos.

<sup>b</sup> Segundo trimestre de 2020, personas de 14 años de edad o más ocupadas en la semana de referencia, según el sexo.

<sup>c</sup> El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés.

<sup>d</sup> La variación corresponde a julio de 2019-julio de 2020. Los datos para 2020 corresponden a información preliminar.

<sup>e</sup> No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

<sup>f</sup> Datos trimestrales abril-junio de 2020. Los datos para 2020 corresponden a información preliminar.

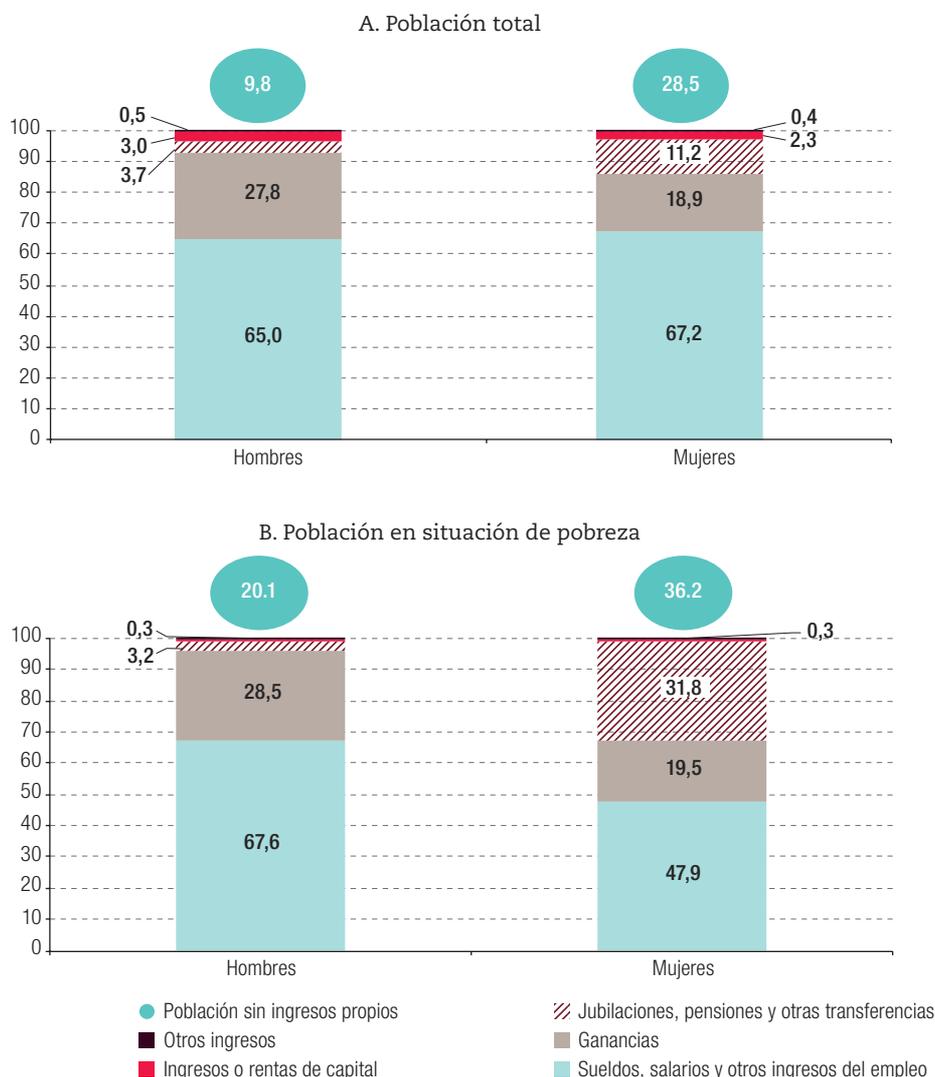
En los últimos años, la mayor participación laboral de las mujeres y la desaceleración de la creación de empleos se han traducido en un aumento del desempleo femenino, que sigue siendo superior al de los hombres. A diferencia de lo que suele ocurrir en otras crisis de origen económico, la tasa de desocupación aumentó más para los hombres que para las mujeres. Esto no necesariamente implica que los hombres hayan sido más afectados por la crisis que las mujeres, sino que subraya la necesidad de complementar el análisis de la coyuntura laboral basado en la tasa de desocupación con la revisión de otros indicadores relativos a la participación en la fuerza laboral y la distribución del trabajo no remunerado (CEPAL/OIT, 2020). En la coyuntura actual se observa una disminución de la tasa de participación económica de las mujeres pues, frente a la pérdida del empleo, las circunstancias de la crisis y las altas demandas de cuidados, muchas de ellas no emprendieron la búsqueda de un nuevo empleo. Las últimas proyecciones de la CEPAL indican que habrá una contracción de al menos 6 puntos porcentuales en la tasa de participación laboral de las mujeres a nivel regional (CEPAL, 2020h).

Por otra parte, tanto para los hombres como para las mujeres, la principal fuente de ingresos proviene de la actividad laboral en forma de sueldos y salarios (el 65% y el 67,2% respectivamente) (véase el gráfico 2). Esto indica la importancia del salario en la composición de los ingresos de las personas

en la región y, por ende, el peso del mercado laboral en la autonomía económica y la mitigación de los efectos de las crisis. Además del propio peso de los sueldos y salarios en la composición de los ingresos de las personas, cuando este componente proviene del sector formal del empleo habilita el acceso a diferentes prestaciones sociales y derechos.

**Gráfico 2**

América Latina (promedio ponderado de 16 países): composición de los ingresos de las personas de 20 a 59 años según la fuente de los ingresos y la situación con respecto a la pobreza, por sexo, alrededor de 2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** Los ingresos de las personas pueden provenir de diversas fuentes: de la inserción en el mercado laboral en forma de sueldos y salarios o como ganancias del autoempleo; de la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero y de transferencias relacionadas con la trayectoria laboral de las personas o con alguna condición por la cual la persona reciba dinero a título personal. Las transferencias pueden provenir del Estado y, a su vez, ser contributivas (como las jubilaciones), no contributivas (como las pensiones por discapacidad o los programas especiales de alivio de la pobreza) o derivar de un vínculo con un familiar o exfamiliar en forma de remesas u obligaciones vinculadas a la disolución conyugal.

Los datos corresponden a 2019 para Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; a 2018 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y México; a 2017 para Chile, y a 2014 para Guatemala.

En el caso de los hombres, el último tercio de la composición de los ingresos corresponde a las ganancias, mientras para las mujeres esta categoría representa un 18,9% (véase el gráfico 2). En América Latina, este tipo de ingresos no solo está asociado con el ámbito empresarial y el manejo de activos financieros, áreas en que las mujeres tienen menor presencia, sino también con las ganancias del trabajo por cuenta propia o independiente, una modalidad muy extendida en la región (trabajo formal e informal). La presencia de las mujeres en esta última categoría es muy importante. En este caso, las ganancias de las mujeres pueden ser más inestables y presentar mayores niveles de desprotección del empleo ya que están fuertemente asociadas al trabajo informal (CEPAL, 2016).

Cabe destacar que el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) releva el indicador de personas sin ingresos propios como un aspecto central del análisis de la autonomía de las mujeres y una alternativa para analizar los recursos individuales sin considerar al hogar como unidad de análisis ni asumir una distribución equitativa de los recursos entre todos los miembros del hogar (CEPAL, 2020e). Se observa que 1 de cada 3 mujeres de 20 a 59 años que viven en hogares pobres (36%) no tiene ningún ingreso propio, en contraste con la situación de los hombres con iguales características, para quienes la relación es de 1 de cada 5 (véase el gráfico 2B).

Entre las personas que sí cuentan con ingresos propios se observan marcadas diferencias en la composición de los ingresos de hombres y mujeres. El caso más agudo se observa con respecto a la participación de las transferencias del Estado. La distinción de esta diferencia en la fuente de los ingresos es muy importante por su fuerte vínculo con la formulación de políticas públicas de mitigación de la crisis actual. Las transferencias constituyen el 11,2% de los ingresos de las mujeres y representan solamente el 3,7% de los ingresos de los hombres (véase el gráfico 2).

El análisis de las desigualdades de género según la situación con respecto a la pobreza en los hogares revela que las transferencias representan el 31,8% de los ingresos de las mujeres que viven en hogares pobres, mientras entre los hombres esta categoría alcanza solamente el 3,2% (véase el gráfico 2).

Cabe destacar que, si bien más mujeres que hombres reciben transferencias de programas para poner fin a la pobreza o mitigar los efectos de las crisis económicas, estas no son un ingreso del que puedan disponer libremente pues, en el marco de los programas de transferencias condicionadas, las mujeres suelen cumplir el papel de “administradoras” de los recursos para el hogar. Las mujeres no acceden a estos recursos como sujetos de derecho propio, sino como beneficiarias operativas. Esto refuerza su papel de mujeres-madres y principales responsables del trabajo de cuidado. Los efectos de los programas de transferencias condicionadas en las mujeres dependen de factores como el monto de la transferencia, la cobertura y las condicionalidades asociadas. No obstante, se ha recomendado revisar el enfoque de estos programas que refuerzan el maternalismo social de las políticas e incluso evaluar la supresión de las condicionalidades y fomentar el principio de corresponsabilidad (CEPAL, 2016).

La generalización de estos instrumentos de política social sin una adecuada planificación ni escenarios de reconstrucción sostenibles y con igualdad plantea el riesgo de alejar a las mujeres del empleo de calidad y las políticas universales de seguridad social (Montaño y Milosavljevic, 2010). En la coyuntura actual, en la que diferentes países de la región han reforzado sus programas de transferencias, esta noción adquiere relevancia como orientación para evitar la reproducción de sesgos de género en la política pública. Por otra parte, los criterios para terminar con este tipo de programas generalmente responden a metas e indicadores macroeconómicos que no necesariamente tienen en cuenta las dificultades de las mujeres para acceder a un nuevo ingreso propio luego de finalizada la prestación.

La crisis sanitaria y económica provocada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19) profundiza la lógica de la asignación focalizada de recursos monetarios sin un cuestionamiento de los efectos perpetuadores de la desigualdad de género que estos programas pueden tener si no se analizan a la luz de los impactos diferenciados de género. Si bien estas son medidas imprescindibles

a corto plazo para amortiguar la reducción de los ingresos de los hogares y mitigar el aumento de la pobreza, es crucial que su diseño integre medidas adicionales a mediano y largo plazo ya que, de ser esta la única solución, se perpetuarían mecanismos que pueden redundar en la profundización de las brechas de género.

## IV. Reflexiones para una recuperación transformadora

La crisis causada por la pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia la estrecha interdependencia entre los procesos económicos orientados al mercado y los procesos de reproducción social. Ante la falta de políticas de redistribución social de los cuidados y la persistencia de patrones culturales patriarcales que se traducen en expectativas diferenciadas por género, las mujeres están absorbiendo la sobrecarga de cuidados y, en consecuencia, aumentan los obstáculos para su participación en el mercado laboral.

Esta crisis está afectando los niveles de actividad, empleo e ingresos de las mujeres y precarizando sus condiciones de vida. Se observa un deterioro de los indicadores asociados al vínculo de las mujeres con el mercado laboral, en particular una reducción de la participación laboral y una concentración de las mujeres en sectores expuestos a la pérdida de empleo y de ingresos. Por tanto, se está profundizando la división sexual del trabajo y poniendo en riesgo los escasos avances en términos de autonomía económica de las mujeres alcanzados en los años previos a la crisis.

Los Gobiernos de la región han impulsado diferentes iniciativas para hacer frente a las dimensiones de género de la pandemia y sus efectos socioeconómicos (CEPAL, 2020b). Las medidas se han concentrado principalmente en abordar la violencia de género contra las mujeres, la protección del empleo y los ingresos, el acceso a prestaciones y transferencias (ampliando cobertura y montos) y algunos aspectos de la economía del cuidado. Hasta el momento, las acciones parecen focalizarse en medidas de contención de los efectos a corto plazo, sin capacidad para transformar la desigualdad a mediano y largo plazo. En menor medida se ha contemplado la incorporación de la perspectiva de género en los paquetes de estímulo fiscal orientados a la reactivación a mediano y largo plazo, que generaría fuentes de ingresos más estables para las mujeres e impulsaría el logro de la autonomía económica.

En algunas ocasiones, el enfoque de las políticas reproduce los sesgos de género al considerar a los hombres como principales proveedores de los hogares y a las mujeres como trabajadoras con un ingreso secundario o principales responsables de los cuidados. Se impulsan medidas para mantener el poder adquisitivo de los hogares, sin visibilizar las dinámicas dentro del hogar y bajo el supuesto de una distribución equitativa de los recursos entre sus integrantes.

Por otra parte, las medidas específicas que consideran a las mujeres como población vulnerable o como grupo homogéneo se enmarcan en una visión que perpetúa las asimetrías de género y no modifican las causas estructurales de la desigualdad. El enfoque de derechos es crucial para reconocer a las mujeres como sujetos con capacidad de tomar decisiones y a los Estados como responsables de garantizar sus derechos. Además, los factores como la edad, la raza-etnia y los ingresos son necesarios para determinar la exposición de las mujeres y su capacidad de respuesta a los diferentes efectos socioeconómicos de la crisis. Por lo dicho, se requiere impulsar el diseño de políticas de corto, mediano y largo plazo con un enfoque interseccional, que reconozcan la diversidad de las mujeres y avancen hacia la igualdad sustantiva.

La crisis del COVID-19 debe ser una oportunidad para impulsar una nueva trayectoria en el estilo de desarrollo en la región, que contribuya a superar los nudos estructurales de la desigualdad de género y avanzar hacia el logro de la autonomía de las mujeres.

Con este horizonte, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas, productivas y sociales de reactivación es clave para transformar las economías. En este sentido, no solo se requiere incorporar plenamente a las mujeres en sectores estratégicos y dinamizadores de la reactivación, sino también hacer cambios profundos en el enfoque de las políticas, la distribución del poder y del tiempo, la asignación de los recursos y los incentivos económicos, basando la respuesta política en los principios de justicia de género, sostenibilidad e igualdad<sup>4</sup>. Esto implica repensar los patrones de producción, consumo y distribución sostenible y reorientar las finanzas hacia la economía real. También supone avanzar en el proceso de diversificación productiva en sectores estratégicos para la sostenibilidad de la vida, que contribuyan a la generación de empleo de calidad, a superar la segregación laboral de género y a la redistribución social de los cuidados desde el enfoque de la corresponsabilidad.

Un entorno macroeconómico propicio para una reactivación con igualdad es imprescindible. Se debe respetar el espacio de políticas de los Estados para que puedan hacer uso de instrumentos frente a los choques de la crisis desde un enfoque que garantice los derechos de las mujeres y promueva el cierre de las brechas estructurales. Si bien el espacio fiscal de los países es limitado, es posible ampliarlo a través del aumento de la progresividad de los sistemas tributarios, mediante impuestos directos a la renta y la riqueza, combatiendo la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos (CEPAL, 2019 y 2020a). La movilización de recursos públicos adicionales es necesaria para reforzar el financiamiento de las políticas de igualdad de género en áreas estratégicas para las mujeres como los servicios de cuidados, de salud sexual y reproductiva y de atención a situaciones de violencia por razones de género. Las propuestas de austeridad fiscal y de políticas procíclicas basadas en el supuesto de que el mercado es el mecanismo de asignación de recursos más eficiente no conducirían a cerrar las brechas de desigualdad. Por tanto, se recomienda impulsar políticas fiscales contracíclicas que integren en su diseño la perspectiva de género, a fin de revertir los efectos de la crisis en la autonomía de las mujeres y promover una reactivación sostenible y transformadora que permita alcanzar la igualdad sustantiva.

## Bibliografía

- Antonopoulos, R. (2009), "The current economic and financial crisis: a gender perspective", *Working Paper*, N° 562, Annandale-On-Hudson, The Levy Economics Institute of Bard College, mayo.
- Arroyo, L. y otros (2010), "Los efectos de la crisis sobre las mujeres: empleo, segregación ocupacional y modelo productivo", *Informes de la Fundación*, N° 17, Madrid, Fundación 1° de Mayo, marzo.
- Benería, L. (2008), "De la 'armonía' a los 'conflictos cooperativos': la contribución de Amartya Sen a la teoría de la unidad doméstica", *Araucaria*, vol. 10, N° 20, Sevilla, Universidad de Sevilla, octubre.
- Benería, L., G. Berik y M. Floro (2015), *Gender, Development and Globalization: Economics as if All People Mattered*, Abingdon, Routledge.
- Bohoslavsky, J. (2018), *Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales: impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres (A/73/179)*, Nueva York, Naciones Unidas, julio.
- Carrasco, C. (2009), "Mujeres, sostenibilidad y deuda social", *Revista de Educación*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- \_\_\_\_\_ (2006), "La economía feminista: una apuesta por otra economía", *Estudios sobre género y economía*, M. Vara (ed.), Madrid, Akal.

<sup>4</sup> Entre otros sectores estratégicos, en CEPAL (2020a) se hace referencia a la economía digital, la industria manufacturera de la salud y el turismo sostenible.

- Carrasco, C. y E. Tello (2013), "Apuntes para una vida sostenible", *Tejiendo alianzas para una vida sostenible: consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, X. Montagut, C. Murias y L. Vega (coords.), Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/Marcha Mundial de las Mujeres.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, octubre.
- \_\_\_ (2020b), "Medidas y acciones a nivel nacional", Santiago, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- \_\_\_ (2020c), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- \_\_\_ (2020d), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Santiago, abril.
- \_\_\_ (2020e), "Población sin ingresos propios por sexo", Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.
- \_\_\_ (2020f), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, abril.
- \_\_\_ (2020g), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, Santiago, inédito.
- \_\_\_ (2020h), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- \_\_\_ (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, diciembre.
- \_\_\_ (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- \_\_\_ (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- \_\_\_ (2015), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago, febrero.
- \_\_\_ (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), "La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago, noviembre.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago, agosto.
- Elson, D. (2010), "Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis", *Gender & Development*, vol. 18, N° 2, Abingdon, Taylor and Francis, julio.
- \_\_\_ (1994), "Micro, meso, macro: gender and economic analysis in the context of policy reform", *The Strategic Silence. Gender and Economic Policy*, I. Bakker (ed.), Londres, Zed Press/North-South Institute.
- Elson, D. y N. Cagatay (2000), "The social content of macroeconomic policies", *World Development*, vol. 28, N° 7, Amsterdam, Elsevier, julio.
- Espino, A. (2012), "La dimensión de género de la crisis ¿Existe una agenda feminista?", *Nueva Sociedad*, N° 237, Buenos Aires, enero-febrero.
- Esquivel, V. y C. Rodríguez (2014), "Addressing the global economic crisis in Mexico, Ecuador and Argentina: implications for gender equality", *Gender Perspectives and Gender Impacts of the Global Economic Crisis*, R. Antonopoulos (ed.), Nueva York, Routledge.
- Fukuda-Parr, S., J. Heintz y S. Seguino (eds.) (2015), *Critical and Feminist Perspectives on Financial and Economic Crises*, Londres, Routledge, abril.
- Grown, C. y G. Sen (1987), *Development, Crises and Alternative Visions: Third World Perspectives*, Nueva York, Monthly Review Press, diciembre.
- Marçal, K. (2016), *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith? Una historia de las mujeres y la economía*, Barcelona, Random House Mondadori, agosto.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC7G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

- Montaño, S. y V. Milosavljevic (2010), "La crisis económica y financiera: su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 98 (LC/L.3168-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York, julio.
- Pérez Orozco, A. (2014), *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de Sueños, mayo.
- Picchio, A. (2009), "Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas", *Revista de Economía Crítica*, N° 7, Valladolid, Asociación de Economía Crítica (AEC).
- \_\_\_\_ (2005), "La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida", *Por una economía sobre la vida: aportaciones desde un enfoque feminista*, G. Cairó y M. Mayordomo (coords.), Barcelona, Icaria Editorial.
- \_\_\_\_ (2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida", *Tiempos, trabajo y género*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Rodríguez, C. (2015), "Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad", *Nueva Sociedad*, N° 256, Buenos Aires, marzo-abril.
- Vaca Trigo, I. (2019), "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

# Hiperfortunas y superricos: ¿por qué tiene sentido un impuesto al patrimonio?<sup>1</sup>

Ramón E. López y Gino Sturla

*Mientras el COVID-19 golpea al mundo, los millonarios como nosotros tenemos un papel fundamental en la curación de nuestro mundo. [...]*

*A diferencia de decenas de millones de personas en todo el mundo, nosotros no tenemos que preocuparnos por perder el trabajo, la casa o la capacidad de mantener a nuestra familia. [...]*

*Por favor, cóbrennos más impuestos. Háganlo. No lo duden. Es la opción correcta. Es la única opción. La humanidad es más importante que nuestro dinero.*

Arthur y otros (2020)

## Resumen

Se propone aquí un modelo para estimar la riqueza de los grupos más ricos de la sociedad y diseñar un sistema eficiente de impuesto patrimonial. Para las consideraciones de diseño e implementación se revisa la experiencia internacional comparada y se presenta una discusión analítica de los efectos del impuesto patrimonial, examinando las principales críticas que han recibido por parte de economistas ortodoxos. La metodología asociada al cálculo del patrimonio considera aproximaciones de primer orden y el criterio de Pareto para abordar las limitaciones en los datos, y se plantea un sistema impositivo que corrige los problemas que se han presentado en la implementación de este tipo de tributos en otros países. El modelo se aplica a la realidad de Chile que, al igual que otros países de la región, presenta una desigualdad estructural en la concentración del ingreso y la riqueza que se ha visto amplificada por los efectos del COVID-19.

## Palabras clave

Riqueza, medición, tributación, impuesto a la renta, impuesto a la propiedad, recaudación de impuestos, política fiscal, distribución del ingreso, igualdad, desarrollo económico, estudios de casos, Chile

## Clasificación JEL

D31, H24, E62

## Autores

Ramón E. López es Profesor Titular del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios (FEN) de la Universidad de Chile. Correo electrónico: ramlopez@fen.uchile.cl.

Gino Sturla es Doctor en Economía, Departamento de Economía y Administración de la Universidad de Florencia. Correo electrónico: ginostefano.sturlazerene@unifi.it.

<sup>1</sup> Los autores agradecen profundamente los valiosos comentarios y observaciones efectuados por Miguel Torres y Nicole Favreau, ambos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## I. Introducción

La crisis causada por el COVID-19 ha sido considerada la peor de las últimas décadas tanto desde el punto de vista sanitario como económico. Este estudio comienza con la formulación de tres preguntas clave.

¿Quiénes han sufrido el impacto de esta crisis? La gran mayoría de la población se ha visto afectada por enormes sufrimientos físicos, grandes pérdidas económicas e incluso la muerte. Los sectores de bajos ingresos y las capas medias han sufrido un embate socioeconómico sin precedentes que supone un retroceso de muchos años en su bienestar. La pobreza se ha acrecentado rápidamente y una parte de la población ha llegado a sufrir hambre y a depender de ollas comunes. Trabajadores, pobladores y pequeños comerciantes han sido particularmente afectados por esta crisis que ha causado altísimas tasas de desempleo, significativas bajas de los salarios reales y el colapso de innumerables pequeñas y medianas empresas (pymes).

¿Quiénes han financiado los enormes costos económicos de esta crisis? En primer lugar, los trabajadores y las capas medias, que han debido recurrir a sus exiguos ahorros para poder sobrevivir. Esto ha implicado una reducción significativa de los fondos acumulados para pensiones de vejez y un descenso casi total de los fondos de cesantía. Además, las medidas de los gobiernos han llevado a grandes déficits fiscales, de una envergadura que en muchos países no se veía desde hacía muchas décadas, mayor endeudamiento fiscal y una reducción de los fondos soberanos. Es importante señalar que de no mediar grandes cambios tributarios a mediano plazo, y tal como ha ocurrido en innumerables crisis anteriores, los trabajadores y las pymes serán fundamentalmente los que pagarán los déficits fiscales y el aumento de la deuda.

¿Quiénes no han sufrido los embates de esta crisis y tampoco han contribuido al financiamiento de sus costos? Principalmente los grupos que registran mayores niveles de riqueza e ingresos, que, lejos de sufrir los efectos de la pandemia, han visto su riqueza aumentada de manera significativa. Según un estudio de Oxfam (Ruiz, 2020), la fortuna de los multimillonarios en América Latina aumentó más de 48.000 millones de dólares hacia fines de 2020, en un momento de gran crisis y notables sufrimientos para el resto de la población.

He aquí la principal justificación por la cual en muchos países de la región se ha propuesto la implantación de un impuesto al patrimonio de las grandes fortunas que permita aliviar la gran carga que supone financiar los efectos económicos de esta crisis para el resto de la población. Si los superricos, que se han beneficiado enormemente del modelo económico neoliberal prevaleciente y que han tenido una carga tributaria desproporcionadamente pequeña en comparación con sus cuantiosos ingresos y fortunas, no contribuyen a financiar esta gran crisis, la percepción generalizada de injusticia se va a acrecentar aún más en los países de la región. Esto podría llevar a una creciente inestabilidad social y política que, a su vez, podría generar aún más sufrimiento para la población y una mayor profundización de la crisis económica en el mediano plazo<sup>2</sup>.

A raíz de la crisis sanitaria, la discusión sobre el impuesto patrimonial ha ganado fuerza en prácticamente todos los países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú. Los efectos de la pandemia del COVID-19 son regresivos, ya que afectan de manera sensible a los que menos tienen, no solo en su salud sino también en su economía. Esto implica una profundización de la desigualdad, a menos que el Estado revierta, o al menos compense, la situación. El cumplimiento de las funciones del Estado tiene dos pilares: la forma de recaudar tributos y las decisiones de ejecución del gasto (Strada y otros, 2020).

<sup>2</sup> Oxfam ha planteado que los gobiernos de la región están infragravando tanto la riqueza personal como los beneficios empresariales, lo que socava su lucha contra el COVID-19, la pobreza y la desigualdad. También ha propuesto la aplicación de un impuesto al patrimonio en toda la región, para fortunas netas de más de 1 millón de dólares, con tasas progresivas del 2% al 3,5% (Ruiz, 2020).

Los impuestos al patrimonio han existido por mucho tiempo en prácticamente todos los países del mundo. Los impuestos patrimoniales tradicionales, que incluyen impuestos a la propiedad física (casas, tierra y demás), impuestos a la herencia y otros existen en casi todos los países y, como se muestra en este artículo, en algunos de ellos constituyen una proporción significativa de la recaudación tributaria. Existe otra categoría de impuestos al patrimonio, que aquí se denomina impuestos patrimoniales no tradicionales, que gravan patrimonios financieros y otras formas de riqueza, incluidos patrimonios bursátiles, entre otros. Los impuestos patrimoniales no tradicionales son mucho menos frecuentes, actualmente se aplican en un número limitado de países y han sido objeto de críticas por parte de economistas ortodoxos y algunos encargados de la formulación de políticas. Los impuestos patrimoniales globales corresponden a la suma de los tradicionales y los no tradicionales.

En este artículo se realiza un profundo análisis de los impuestos patrimoniales, con especial énfasis en los impuestos patrimoniales no tradicionales. Además, se provee una metodología para estimar la recaudación posible y una manera de determinar su focalización en grupos de la población de muy alta riqueza. Al mismo tiempo, se discuten características para su diseño e implementación a fin de reducir los principales problemas que la aplicación de estos impuestos ha tenido en otros países, de modo de disminuir su exposición a las críticas más importantes que han recibido. Se ponen los impuestos patrimoniales no tradicionales en el contexto de los impuestos patrimoniales globales, desagregando la recaudación de estos últimos en impuestos patrimoniales tradicionales y no tradicionales en los países donde ambos tipos de impuestos patrimoniales coexisten.

## II. Motivación: el caso de Chile

Los impuestos patrimoniales constituyen una temática especialmente particular en el caso de Chile por varias razones.

En primer lugar, a diferencia de otros países, en Chile la crisis sanitaria se da poco tiempo después de la crisis social surgida del estallido social de octubre de 2019. Este conflicto se ha mantenido vigente de una manera subyacente, fundamentalmente por dos razones: porque las demandas sociales que lo gatillaron no han sido en absoluto satisfechas y porque la crisis sanitaria no ha hecho más que agravar las enormes carencias sociales y la vulnerabilidad de ciertos sectores de la sociedad. Dada la intensidad de la crisis actual, si no se toman medidas urgentes de apoyo a los sectores más afectados por enormes pérdidas de ingreso, las cifras de pobreza del país podrían llegar al 50% de la población y causar una espiral de violencia con consecuencias difíciles de prever.

En segundo lugar, como se verá más adelante, los niveles de desigualdad y, sobre todo, de concentración de la riqueza en Chile son abismales, tal vez de los más altos del mundo. Esto vuelve más relevante aún el planteo de los impuestos a la riqueza que tienen el potencial de corregir esta desigualdad en sus raíces más profundas.

En tercer lugar, a pesar de esta profunda desigualdad, la carga tributaria del país es una de las más bajas de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El sistema tributario incluso ha tratado los ingresos provenientes del capital con extraordinaria preferencia, evitando prácticamente la aplicación de regalías sobre las rentas económicas, y las ganancias de capital casi no están sujetas a impuestos.

En cuarto lugar, desde el inicio de la crisis sanitaria del COVID-19 el país se ha visto enfrentado a dos visiones dominantes: la del gobierno, que tiende a imponer demasiadas condiciones para acceder a la ayuda social, y la de ciertos sectores progresistas, que han postulado la necesidad de un apoyo social más laxo, recurriendo a deuda fiscal o a los fondos soberanos. Si bien la segunda alternativa hubiera generado consecuencias económicas y sociales menos dramáticas, continúa con la lógica de

que en el corto y mediano plazo los costos de las crisis los pagarán los sectores medios y de menores ingresos, percepción generalizada en la población y amplificadas por las condiciones sociales existentes desde octubre de 2019.

En quinto lugar se destaca que la deficiencia en materia de apoyo estatal a los sectores vulnerables se ha traducido en la cuantiosa utilización de los fondos de cesantía de los trabajadores y en el retiro de los fondos de pensiones. Esta última medida concitó un gran apoyo en la ciudadanía, recogido por toda la oposición e incluso parte del oficialismo. Sin perjuicio de los beneficios de corto plazo para la población, aquí los recursos provienen de los mismos trabajadores, en ningún caso se obtienen de los sectores de la población que tienen mayores fortunas.

En sexto lugar, el gobierno definió, junto con un grupo de economistas ortodoxos, un plan de activación económica denominado Acuerdo por la Protección Social y Recuperación del Empleo que, pese a las resistencias iniciales, fue aprobado por la oposición<sup>3</sup>. Este acuerdo incluye un Marco Fiscal que, *grosso modo*, contempla unos 12.000 millones de dólares a ejecutar en 24 meses. En la lógica del punto quinto, este plan tampoco supone acuerdos relativos a cambios tributarios que permitan evitar la sensación ya mencionada de que “las crisis las pagamos todos”.

En séptimo lugar, en junio del 2020 se presentó un proyecto de reforma constitucional en la Cámara de Diputados de Chile para el establecimiento de un impuesto a los superricos, por única vez<sup>4</sup>. El proyecto cuenta con un alto respaldo ciudadano (CELAG, 2020) y ha tenido buena acogida entre los parlamentarios de la oposición, generando votaciones históricas. Aun así, algunos economistas ortodoxos que dicen representar al progresismo se oponen férreamente en virtud de las críticas que se mencionan más adelante.

Si se consideran estos siete puntos, resulta claro que el país convivirá con una deuda financiera externa y, más importante aún, con una deuda social con todos los trabajadores y las pymes que han pagado con sus ahorros los costos de la crisis y que seguirán pagándolos con sus impuestos.

El costo fiscal del apoyo social puede llegar a 15.000 millones de dólares (casi un 6% del PIB). La cuestión fundamental —y coherente con lo ya mencionado— es que una parte significativa de ese financiamiento debe venir de una contribución de los sectores más ricos de la población, entre los que se constata que los millonarios (sobre 1.000 millones de dólares) han aumentado un 27% su fortuna durante la crisis del COVID-19 (Ruiz, 2020).

Una parte importante del apoyo social necesario debe provenir de las más grandes fortunas. En este trabajo se propone un mecanismo para esta contribución que implique un impuesto patrimonial no tradicional de mucha simplicidad dirigido a un pequeño grupo de ricos y superricos (el 0,07% de la población adulta)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Véase CPI (2020).

<sup>4</sup> Véase [en línea] <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=13876&prmTIPO=INICIATIVA>.

<sup>5</sup> En los Estados Unidos, el 0,1% de la población adulta concentra un 20% de la riqueza privada total (Saez y Zucman, 2019a). En Chile, como se estima en este trabajo, el 0,07% concentra un 34% (el porcentaje de la población adulta chilena se obtiene de INE (2020)).

### III. Examen de la experiencia comparada

#### 1. Impuestos patrimoniales en otros países

Actualmente ocho países de la OCDE y de América Latina aplican impuestos patrimoniales no tradicionales de diversa magnitud. En el cuadro 1 se presentan los aspectos más importantes asociados a cada uno de los sistemas de los países que aplican un impuesto sobre la riqueza financiera: tipo de patrimonio afecto, monto exento, tasas, recaudación como proporción del PIB y de la recaudación total, y si el impuesto tiene —o no— efecto sobre las capas medias y medias altas.

**Cuadro 1**  
Experiencia comparada de la aplicación del impuesto patrimonial no tradicional

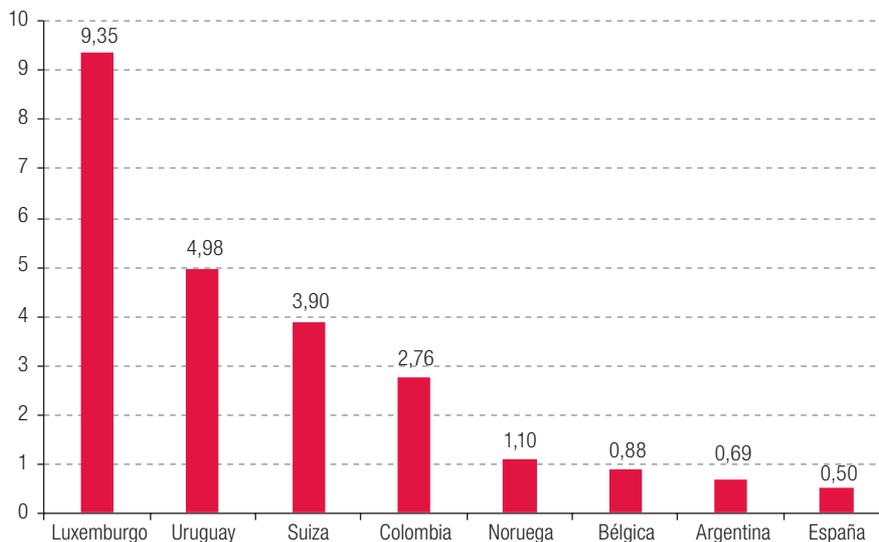
País	Patrimonio afecto	Monto exento	Tasas (en porcentajes)	Recaudación (en porcentajes de del PIB)	Recaudación (en porcentajes de la recaudación total)	Efecto sobre capas medias y medias altas
España	Patrimonio total (personas naturales)	760 000 dólares 325 000 dólares vivienda habitual	0,15 a 3,75	0,18	0,50	No
Noruega	Patrimonio total (personas naturales y jurídicas)	146 000 dólares	0,85	0,45	1,10	Sí
Suiza	Patrimonio total (personas naturales y jurídicas)	Entre 50 000 dólares y 250 000 dólares, según integrantes del hogar	0,30 1,00	1,09	3,90	Sí
Luxemburgo	Patrimonio total (personas jurídicas)	Ciertos activos: participaciones calificadas (10%) y derechos de propiedad intelectual	0,05 0,5	2,90	9,35	No
Bélgica	Patrimonio financiero (personas naturales)	550 000 dólares	0,15	0,21	0,88	No
Colombia	Patrimonio total (personas naturales y jurídicas)	140 500 dólares, vivienda habitual	1,00	0,40	2,76	No
Uruguay	Patrimonio total (personas naturales y jurídicas)	Bienes agrícolas y rurales, activos en el exterior y títulos de deuda pública. Sin tope.	0,40 0,70 1,50	1,00	4,98	Sí
Argentina	Patrimonio bruto (personas naturales y jurídicas)	300 000 dólares Primera vivienda y otros activos (saldos de plazos fijos, títulos de deuda emitidos por el Estado y bienes inmateriales como marcas y patentes)	0,25 a 2,25	0,20	0,61	No

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Revenue Statistics - OECD countries: comparative tables - comparative tables - OECD countries", 2019 [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, N° 26, París, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, 2017; Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), "El sistema tributario en la Argentina", 2019 [en línea] [https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/El\\_Sistema\\_Tributario\\_en\\_la\\_Argentina.pdf](https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/El_Sistema_Tributario_en_la_Argentina.pdf); KPMG International, *Tax Facts 2020: a Survey of the Norwegian Tax System, 2020* [en línea] [https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2020/03/Tax-facts-2020\\_WEB.PDF](https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2020/03/Tax-facts-2020_WEB.PDF); Harrison Brook, "Wealth tax in Spain 2020 for expats", 3 de junio de 2019 [en línea] <https://www.harrisonbrook.co.uk/wealth-tax-spain-2018/>; The Norwegian Tax Administration, "Wealth tax", 2020 [en línea] <https://www.skatteetaten.no/en/rates/wealth-tax/?year=2020#rateShowYear>; E. Asen, "Wealth taxes in Europe", Tax Foundation, 20 de noviembre de 2019 [en línea] <https://taxfoundation.org/wealth-tax-europe/>, y C. Barria, "Los 3 países de América Latina que cobran impuesto a la riqueza (y qué resultados han tenido)", *BBC News*, 17 de enero de 2020 [en línea] <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51099710>.

En el gráfico 1 se presenta la recaudación del impuesto patrimonial no tradicional respecto de la recaudación impositiva total de cada país. Como puede apreciarse, los impuestos patrimoniales han contribuido, en algunos países de manera significativa, a la recaudación tributaria, alcanzando un promedio de más del 3% del total recaudado.

**Gráfico 1**

OCDE y América Latina (países seleccionados): recaudación del impuesto patrimonial no tradicional como proporción de la recaudación impositiva total, 2017-2018  
(En porcentajes)



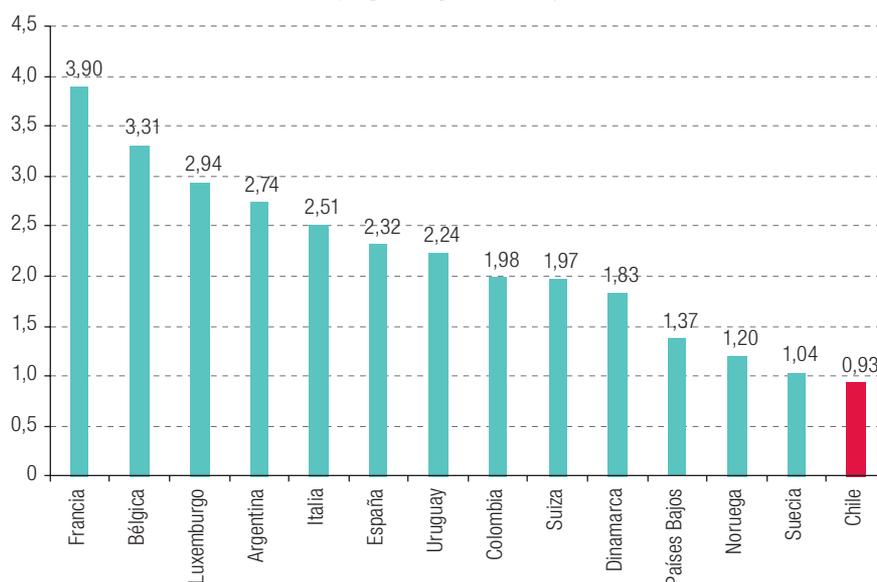
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Revenue Statistics - OECD countries: comparative tables: comparative tables - OECD countries", 2019 [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, 2017.

**Nota:** Mientras que para Colombia y el Uruguay los montos corresponden a 2017, para el resto de los países corresponden a 2018.

En el gráfico 2 se presenta una comparación de los impuestos patrimoniales globales para los países analizados y otros que tienen impuestos patrimoniales tradicionales bastante parecidos a los no tradicionales, con otros nombres o formas, además de Chile<sup>6</sup>. En la lista de países considerados no solo se incluyen países de altos niveles de desarrollo, sino también varios con niveles de ingreso similares o aún más bajos que Chile. Se observa que Chile presenta el valor de impuestos patrimoniales globales más bajo; esto es, además de no tener un impuesto patrimonial no tradicional, los impuestos patrimoniales globales son más bajos que en todos los demás países considerados.

<sup>6</sup> De acuerdo con OCDE (2020), el impuesto sobre la propiedad se define como impuestos recurrentes y no recurrentes sobre el uso, la titularidad o la transferencia de la propiedad. Estos incluyen impuestos sobre bienes inmuebles o patrimonio neto, impuestos sobre el cambio en la titularidad de los bienes a través de herencias o donaciones, e impuestos sobre transacciones financieras y de capital.

**Gráfico 2**  
 OCDE y América Latina (países seleccionados): recaudación del impuesto patrimonial global como proporción del PIB, promedio 2008-2017  
 (En puntos porcentuales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Revenue Statistics - OECD countries: comparative tables: comparative tables - OECD countries", 2019 [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>.

## 2. Otros casos de interés

En Francia, en 2017, se eliminó el impuesto patrimonial no tradicional y se pasó a gravar solo a los activos inmobiliarios; la recaudación en ese año ascendió al 0,2% del PIB y en 2018 fue del 0,1% del PIB (OCDE, 2019a). Si bien la OCDE (2019a) lo sigue considerando en sus informes como un impuesto a la riqueza, a los efectos de este estudio no se ha considerado como un impuesto patrimonial no tradicional, en virtud, sobre todo, de que el impuesto patrimonial global de Francia es el más alto en la OCDE (en 2018 llegó al 4,4% del PIB).

Dinamarca y Suecia han registrado tasas muy bajas de elusión y evasión del impuesto patrimonial (no tradicional) durante el período en que dicho impuesto estuvo vigente. En Suecia el impuesto al patrimonio se dejó de aplicar en 2007. En Dinamarca el impuesto a la riqueza personal era el más alto de su tipo hasta que se discontinuó en 2003. La tasa impositiva marginal sobre la riqueza llegó al 2,2% (Seim, 2017; Jakobsen y otros, 2019).

Dos importantes estudios econométricos han demostrado que un aumento del impuesto al patrimonio del 1% reduce la riqueza declarada en menos del 1% (Seim, 2017; Jakobsen y otros, 2019), lo que da cuenta de una alta capacidad de recaudación. Además, en ninguno de los dos estudios se detectan efectos significativos de estos impuestos sobre el ahorro y la inversión.

## IV. Discusión analítica de los impuestos patrimoniales

### 1. Críticas a los impuestos patrimoniales no tradicionales

En esta sección se consideran las principales críticas de las que han sido objeto los impuestos patrimoniales no tradicionales. Tres han sido las principales objeciones planteadas por los economistas ortodoxos a este tipo de impuestos (véase, por ejemplo, Kopckuk en Schragger (2020), uno de los más destacados críticos).

#### a) Los impuestos patrimoniales no tradicionales desincentivarían el ahorro y la inversión

Una parte muy importante de las grandes fortunas se acumula en activos de uso personal, como mansiones, tierras, yates, aviones, helicópteros y paraísos fiscales, que constituyen consumo conspicuo o ahorros en gran parte improductivos para el resto de la sociedad. Por lo tanto, los impuestos patrimoniales desincentivarán el superconsumo o los ahorros en paraísos fiscales, más que los ahorros que puedan generar beneficios para la mayoría de la sociedad. Es importante indicar que los autores de este artículo no conocen ningún estudio empírico que haya demostrado que estos impuestos en realidad han afectado los ahorros. En efecto, tres estudios empíricos recientes de gran sofisticación han demostrado que estos impuestos no tienen ningún efecto sobre los ahorros (Seim, 2017; Jakobsen y otros, 2019; Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2018).

Aparte de la sólida evidencia empírica, existen razones conceptuales de magnitud para concluir que los impuestos patrimoniales que afectan a una pequeñísima fracción de la población no inciden en la inversión. En la medida en que estos impuestos no gravan la rentabilidad de las empresas, sino que solo gravan las fortunas personales, es muy improbable que tengan un efecto negativo sobre la inversión. En el caso de Chile y muchos otros países, la propiedad de las grandes empresas está muy concentrada en manos de los llamados “controladores”. A menudo, el 80% o el 90% de las acciones están en manos de un pequeño número de accionistas (“los controladores”), que forman parte del grupo de los superricos<sup>7</sup>.

En la medida en que la rentabilidad de la inversión en estas empresas se mantenga, la inversión en ellas no tiene por qué verse afectada, aun cuando las personas afectadas por el impuesto patrimonial no tradicional vean reducidos los incentivos para invertir. Es posible que las personas afectadas por el impuesto patrimonial no tradicional tengan menos incentivos para invertir, pero los inversionistas potenciales no afectados a dicho impuesto (recordemos que el impuesto solo afectará a una pequeñísima fracción de la población) sí van a tener incentivos para invertir en proyectos rentables. El efecto del impuesto patrimonial no tradicional puede, por lo tanto, expandir el espectro de inversionistas en las grandes empresas, en lugar de reducir la inversión en proyectos rentables. Esto, a su vez, puede provocar una dispersión de la propiedad de las grandes empresas, reduciendo así su concentración, lo que puede considerarse un fenómeno positivo. Si los superricos deciden no invertir en proyectos de alta rentabilidad, van a generar un espacio para la inversión por parte de otros inversionistas de menor riqueza no afectados al impuesto patrimonial no tradicional.

<sup>7</sup> Véanse más detalles en Echeverría, Valdivia y Acuña (2020) y Bolsa de Comercio de Santiago (2020).

## b) Existen mejores alternativas de impuestos, sobre todo impuestos a las rentas económicas que reducirían los incentivos a la búsqueda de rentas

Los impuestos a las rentas económicas son a futuro. Sin embargo, una importante función del impuesto patrimonial no tradicional es recuperar para la sociedad las rentas económicas de las que se ha apropiado un pequeño grupo de superricos a lo largo de muchos años en los que esas rentas no fueron gravadas. Una parte significativa de las grandes fortunas ha sido acumulada sobre la base de rentas de todo tipo, incluidos monopolios, oligopolios, el uso de información privilegiada y rentas por recursos naturales que les fueron otorgados gratuitamente<sup>8</sup>. Esta apropiación de rentas ha constituido una transferencia forzada de riqueza desde el resto de la sociedad hacia los superricos. Dicha transferencia ha sido a costa de los consumidores que han debido pagar precios monopólicos, proveedores de grandes empresas que han recibido precios monopsónicos, inversionistas pequeños y medianos que han sido explotados por el uso de información privilegiada por parte de un pequeño número de especuladores, y los ciudadanos, verdaderos dueños de los recursos naturales y el medio ambiente, que han sido privados de recibir su justo pago por el uso y abuso de estos recursos por parte de los superricos.

Esto implica que en el pasado hubiera sido deseable contar con un sistema que gravara los flujos de las rentas económicas, en cuyo caso la necesidad de impuestos patrimoniales no tradicionales sería menos clara. Sin embargo, en la mayoría de los países esto no ha ocurrido, y en Chile, ciertamente, estas rentas no han sido gravadas durante muchas décadas. Por consiguiente, empezar hoy a gravar las rentas económicas sería de gran importancia, pero no borraría las enormes apropiaciones indebidas de estas rentas ocurridas en el pasado. Por lo tanto, los impuestos patrimoniales no tradicionales no son sustitutos de impuestos a los nuevos flujos de rentas económicas, sino que son más bien complementarios a ellos, unos gravando las rentas acumuladas en el pasado y otros gravando las nuevas rentas económicas.

Si se decidiera empezar a gravar las rentas económicas a partir de ahora, sería necesario aplicar impuestos patrimoniales no tradicionales hasta recuperar las rentas que se expropiaron a muchos ciudadanos en el pasado. Esto requiere que el valor presente del flujo anual de los impuestos patrimoniales no tradicionales se iguale a la fracción del valor de riqueza de los superricos que corresponde a las rentas económicas acumuladas por ellos.

Por último, uno de los grandes beneficios de los impuestos a las rentas económicas es que reducen los incentivos para la búsqueda de rentas, lo que promueve una mayor eficiencia económica al permitir que menos recursos se desperdicien en actividades de búsqueda de rentas<sup>9</sup>. Sin embargo, este efecto de desincentivar la búsqueda de rentas es válido para los impuestos patrimoniales, ya que también reducen los beneficios acumulados producto de la obtención de rentas. Ambos tipos de impuesto son deseables y contribuyen a reducir el uso de gastos improductivos dedicados a la búsqueda de rentas, lo que aumenta la eficiencia económica.

La aplicación de impuestos al patrimonio no se justifica únicamente para generar recursos necesarios para el Estado reduciendo la desigualdad económica en su raíz más profunda y compensando por la apropiación indebida de rentas ocurridas a través de muchas décadas, sino también como instrumento para lograr una mayor eficiencia económica<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Para el caso de Chile cabe mencionar un estudio sobre rentas económicas en el sector de la gran minería privada (Sturla y otros, 2018), que informa de rentas apropiadas en diez años del orden de los 120.000 millones de dólares, equivalentes al 50% del PIB total anual del país. También existen estudios de rentas económicas en el mercado de la salud (Accorsi y Sturla, 2019).

<sup>9</sup> Un artículo famoso y muy ortodoxo de Murphy, Shleifer y Vishny (1993) muestra las grandes dificultades y los costos que implica la búsqueda de rentas para el crecimiento económico, poniendo énfasis en los efectos negativos sobre la producción y, sobre todo, la innovación, dos elementos clave para sostener un crecimiento a largo plazo.

<sup>10</sup> En diversos estudios se han ratificado los vínculos entre rentas, desigualdad y crecimiento económico. Los trabajos de Piketty (2005 y 2015) ofrecen una visión de largo plazo y basada en datos empíricos de estos vínculos.

## c) Dificultades de implementación y recaudación

La principal crítica a estos impuestos es que no han recaudado lo que se esperaba debido a la dificultad que existe a la hora de valorar ciertos activos, lo que facilita la evasión. Los tres estudios empíricos aplicados a los casos de Dinamarca, Suecia y Colombia ya mencionados (Seim, 2017; Jakobsen y otros, 2019; Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2018) han mostrado que la recaudación efectiva ha estado muy en línea con lo esperado de acuerdo con el objetivo diseñado para estos impuestos.

Sin embargo, en algunos países, estos impuestos han recaudado menos de lo esperado y en otros han fracasado en gran medida por no haber recaudado lo que se esperaba. ¿Cuáles han sido los principales factores que han conspirado contra la eficacia de los impuestos patrimoniales no tradicionales en los países en que se ha intentado aplicarlos? La revisión de su uso en diversos países permite concluir lo siguiente:

- Se han dirigido a un gran número de personas y a menudo han afectado a la clase media. En muchos casos, los montos de los valores deducibles han sido muy bajos.
- Su diseño ha sido de gran complejidad, incorporando una multitud de tasas impositivas y una variedad de deducciones.
- Las tasas aplicadas han sido heterogéneas: algunos activos están sujetos a tasas muy bajas, mientras que otros reciben un tratamiento mucho menos favorable.
- Determinados impuestos se han focalizado solo en parte del patrimonio, incluso algunos solo se dirigieron a la riqueza mantenida en el país y no a la riqueza global.

El primero de estos factores ha generado gran resistencia en la población y ha vuelto a estos impuestos muy impopulares, lo que en varios casos se tradujo en el cese de su aplicación. Los otros tres factores enumerados facilitaron la evasión en gran escala, lo que condujo a bajas recaudaciones e incluso a la eliminación del impuesto.

A continuación, se hace un planteo sobre cómo se pueden subsanar estas dificultades mediante un sistema más apropiado que el utilizado en países donde se ha recaudado poco o estos impuestos han fracasado.

## 2. Implementación y ventajas del sistema propuesto con respecto a la experiencia comparada

El sistema que se propone para Chile tiende a subsanar la mayoría de los problemas de implementación que, según los críticos, se han registrado en algunas de las experiencias en otros países:

- Se considera una exención muchísimo mayor que la de los demás países (5 millones de dólares), lo que permite que no sea necesario efectuar distinciones por tipo de patrimonio a los efectos del cálculo imponible. Los bajos niveles deducibles en algunos países han hecho que la clase media se sienta afectada, lo que dificulta mucho su aplicación y fiscalización. Ninguno de estos países tiene deducibles de más de 1 millón de dólares. En Colombia, si bien se paga sobre 1,5 millones de dólares, el monto exento es, como máximo, 140.500 dólares (Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2018), lo que ha traído problemas en el corte, cuestión que el diseño aquí propuesto corrige.
- Los diversos tipos de activos de propiedad de personas con fortunas superiores a 5 millones de dólares se gravan a la misma tasa, lo que disminuye los espacios de evasión por medio de transferencias entre activos.

- El impuesto que se propone se debe aplicar al total de las fortunas globales, ya sea que se encuentren en el país o en el exterior, usando una misma tasa.
- A diferencia de todos los países que han introducido impuestos al patrimonio en el pasado, el sistema aquí propuesto se focaliza en un grupo muy reducido de personas (un 0,07% de la población). Esto permite evitar que la inmensa mayoría de la población se vea afectada (lo que, a su vez, evita el rechazo social) y también permite focalizar de manera eficiente la fiscalización. En dos tercios de los países examinados, estos impuestos afectan a las capas medias. Pese a ello, siguen vigentes y en Suiza y el Uruguay (los dos países más relevantes en este sentido) recaudan un alto volumen de recursos que llega al 3,90% y casi al 5% de la recaudación impositiva total, respectivamente (OCDE, 2019a).
- Los países que tienen solo una tasa impositiva, tienen otros impuestos corporativos y personales altísimos (Noruega) o un monto exento alto (Bélgica). La gran mayoría de los países presenta dos o más tasas impositivas. Aquí se propone un sistema con dos tasas impositivas o, alternativamente, una tasa única, lo que permite una gran simplicidad para la fiscalización del impuesto.
- Muchos países, con la excepción de Colombia, tienen una distribución de la riqueza e ingresos mucho menos desigual que Chile. En contraste, Chile tiene bajos niveles de impuesto a la renta, casi no aplica regalías y la mayoría de las ganancias de capital en el país están exentas de todo impuesto. En general, la legislación chilena trata los ingresos del capital de manera mucho más favorable que en la mayoría de los países que tienen impuestos patrimoniales. Esto hace que los impuestos a la riqueza financiera en Chile sean mucho más necesarios que en países que tienen impuestos a los flujos de ingreso mayores y que tratan a los ingresos provenientes del capital de una manera menos favorable que Chile.
- Cuando estos impuestos han sido bien diseñados, su elusión y evasión han sido muy reducidas. Mientras estuvieron vigentes en Suecia y Dinamarca, países donde el secreto bancario está limitado, los niveles de recaudación efectiva se situaron por encima del 98% de la recaudación teórica o potencial (véanse Seim, 2017, y Jakobsen otros, 2019). Aun en Colombia, donde la implementación ha sido más imperfecta, los niveles de elusión y evasión han sido relativamente modestos (Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2018).

Para asegurar una adecuada fiscalización se recomienda que un departamento especial del Servicio de Impuestos Internos (SII) se dedique al control y la supervisión de este impuesto. Se sugiere que se exija una declaración jurada formal de todos los activos y que se establezcan penas muy duras para quienes evadan estos impuestos. A los efectos de la valoración de los diferentes activos, se recomienda utilizar la fórmula de valoración de activos usada por Suiza, que ha sido reconocida como muy exitosa y precisa. Se debe pedir a las instituciones financieras que cada año brinden al SII información sobre depósitos a plazo, bonos, cuentas corrientes, acciones a valor de mercado, fondos mutuos y otros. Además, siguiendo el ejemplo de Suiza, el SII debe desarrollar un mecanismo sistemático de información sobre la valoración de los activos. La valoración de activos físicos puede hacerse usando los catastros oficiales de las municipalidades sobre propiedades, lo que incluye tierras y bosques. Además, existen registros de fácil acceso sobre vehículos motorizados, aviones, helicópteros y yates.

Saez y Zucman (2019a) indican que la composición de la riqueza entre los muy ricos es diferente que entre los ciudadanos promedio: el 80% de la riqueza que posee el 0,1% superior corresponde a acciones, bonos y bienes raíces, cuya medición y valoración son bastante fáciles.

### 3. Medidas complementarias para el cumplimiento

#### a) Transparencia tributaria e intercambio de información internacional

Una gran preocupación en lo que respecta a la aplicación de estos impuestos tiene que ver con la posibilidad de ocultar activos en otros países, particularmente en paraísos fiscales. Al respecto, es importante entender que existe una amplia red internacional de periodistas dedicados a descubrir cuentas en paraísos fiscales, exponiendo nombres y volumen de activos ocultos en ellos. Además, hay una tendencia mundial a poner límites a estos paraísos fiscales y a transparentar las cuentas que allí existen.

La OCDE ha creado un sistema de transparencia tributaria de intercambio de información financiera internacional que facilita enormemente el control de la evasión tributaria al permitir identificar las fuentes originales de grandes fortunas escondidas bajo diferentes subterfugios (OCDE, 2019b). Ocultar activos usando entramados societarios de gran complejidad es extremadamente difícil en la medida en que los países utilicen los medios que este sistema de información provee. Chile debe usar este sistema de una manera mucho más intensa de lo que lo ha hecho para reducir drásticamente la evasión tributaria de los diversos impuestos a la renta y de un eventual impuesto patrimonial. Este sistema permite tanto la solicitud unilateral de información como la cooperación bilateral o multilateral.

Según la Financial Transparency Coalition (FTC, s/f), los informes país por país necesitarían que las multinacionales compartan esta información para cada país donde operan. La información daría a los gobiernos una capacidad mucho mayor para detectar actividades irregulares que deberían investigarse más a fondo, incluidos, por ejemplo, casos de corrupción y soborno. Se debe exigir a las empresas multinacionales que publiquen información de informes país por país porque este problema global ha demostrado ser demasiado grande para que los gobiernos nacionales los gestionen solos. Los periodistas, las organizaciones de la sociedad civil y los académicos han sensibilizado al público sobre la escala de evasión y elusión de impuestos, y son fundamentales para analizar no solo el problema, sino también las posibles soluciones.

Por último, cabe mencionar el acuerdo recíproco de información financiera entre bancos y otras instituciones de los Estados Unidos y varios países latinoamericanos, incluido Chile (la llamada Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras)<sup>11</sup>.

#### b) Declaración jurada

Resulta clave disponer de una declaración a los fines de control. Por ello es muy importante tener en cuenta algunos aspectos (Benítez y Velayos, 2018):

- El diseño tiene que ser estable en el tiempo, ya que los cambios, sobre todo si son muy radicales, dificultan la comparación intertemporal.
- Tiene que dividirse en secciones que permitan conocer distintas categorías de patrimonio y también las deudas (pues estas pueden distorsionar el control).
- El diseño de la declaración debe coordinarse con la del impuesto a la renta. Un ejemplo sería el ahorro previsional privado, cuyas ganancias acumuladas suelen quedar exoneradas del impuesto a la renta y que podría declararse en sección independiente en la declaración

<sup>11</sup> Véase un análisis exhaustivo, elaborado por dos connotados economistas de la Universidad de California Berkeley para el caso de los Estados Unidos, particularmente de los mecanismos que se deben poner en marcha para una correcta aplicación de un impuesto patrimonial, en Saez y Zucman (2019a).

de patrimonio, de modo que los datos ligados a esta parte no perjudiquen los cruces de información con las declaraciones de impuesto a la renta.

- Debe mantenerse la generalidad de declarantes, la universalidad del patrimonio (con muy pocas excepciones) y la capacidad de actualización de su valoración mediante el empleo de criterios eficientes.

### c) Secreto bancario y tributario

Un aspecto fundamental, que en parte determina el éxito recaudatorio tanto de este impuesto como de los impuestos a la renta, es la limitación significativa del secreto bancario.

Suiza es un ejemplo donde, debido al secreto bancario, no hay informes de terceros sobre la riqueza financiera. De acuerdo con Brühlhart y otros (2016), esto ha generado una subdeclaración de la riqueza de entre el 23% y el 34%.

De acuerdo con OCDE (2019c), diez años después de que el Grupo de los 20 (G20) declarara el fin del secreto bancario, la comunidad internacional ha logrado un éxito sin precedentes en el uso de nuevos estándares de transparencia para combatir la evasión fiscal en el extranjero. El intercambio automático de información corresponde a la transmisión sistemática y periódica de información fiscal por parte de los países al país de residencia en relación con diversas categorías de ingresos, como dividendos, intereses, ingresos brutos, regalías, salarios y pensiones. El Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras se estableció en 2014 con el propósito de poner fin al secreto bancario. Hoy, más de 90 jurisdicciones intercambian información de cuentas financieras de forma automática, y hasta el momento se han recuperado más de 95.000 millones de euros gracias a este sistema. Como resultado, hasta la fecha se han intercambiado datos de 84 millones de cuentas en el extranjero, con un valor total de alrededor de 10.000 millones de euros (OCDE, 2019d).

Chile cuenta desde 2009 con una ley que permite el acceso a la información bancaria protegida con secreto o reserva por parte de la autoridad tributaria<sup>12</sup>. Si bien esta ley flexibiliza el secreto bancario, todavía es extremadamente difícil tener acceso a información de las cuentas bancarias. El Servicio de Impuestos Internos (SII) puede acogerse a esta ley solo cuando pueda demostrar que es indispensable la verificación de la veracidad e integridad de las declaraciones de impuestos o la falta de dichas declaraciones (Brokering Abogados, 2020).

Para lidiar de mejor forma con el patrimonio ubicado dentro y fuera del país, y así aumentar considerablemente su eficacia, Chile debe suscribir al estándar mundial de la OCDE y suprimir el secreto bancario, medida que ha sido un éxito en los países que la han adoptado<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Véase Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BNC), "Ley 20406: establece normas que permiten el acceso a la información bancaria por parte de la autoridad tributaria", 2009 [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008772>.

<sup>13</sup> En el libro *Empresarios zombies: la mayor elusión tributaria de la elite chilena*, Guzmán y Rojas (2017) efectúan un estudio periodístico acabado sobre la elusión de impuestos por parte de grandes grupos económicos en Chile. Como dice uno de los autores, estos grupos no solo eludieron impuestos, sino que además concentraron la riqueza. En la investigación descubrieron elusiones de grandes montos a través de múltiples estrategias tributarias y van aún más allá, ya que establecen una lúcida conexión entre las estrategias de elusión y la profunda desigualdad económica del país. Un aspecto de suma relevancia consistió en el secreto tributario. En palabras de los autores: "una investigación como esta no habría sido posible sin que muchas fuentes consideraran que el secreto tributario debía ser dejado de lado para que la opinión pública conociera una historia que en esencia había permanecido oculta durante casi una década" (Guzmán y Rojas, 2017, pág. 10).

## 4. Externalidades positivas de los impuestos patrimoniales no tradicionales

Independientemente de la magnitud de la recaudación, los impuestos al patrimonio generan incentivos económicos y tributarios de gran relevancia. A continuación se destacan dos de los principales.

### a) Productividad, competencia e innovación

En algunos artículos de Guvenen y otros (2019) y Shakow y Shuldiner (2000) se muestra que un impuesto sobre el patrimonio puede fomentar una mayor innovación. Los autores sostienen que respecto de los impuestos a la riqueza (impuestos patrimoniales no tradicionales, los empresarios que tienen niveles de riqueza similares pagan impuestos similares, independientemente de su productividad. Esto significaría que el impuesto a la riqueza tendría un impacto relativo mayor sobre la riqueza improductiva, lo que incentivaría a sus propietarios a desplegar sus activos productivamente en busca de un mayor rendimiento<sup>14</sup>.

Saez y Zucman (2019b) muestran que un impuesto sobre el patrimonio con un umbral de 50 millones de dólares en los Estados Unidos solo se aplicaría a alrededor del 1% del acervo total de riqueza de los hogares. Los autores señalan que el aumento del ahorro del resto de la población (como resultado del descenso de la desigualdad) y del gobierno podría compensar cualquier reducción en el acervo de capital. En términos de efectos sobre la innovación, indican que la mayor parte de la innovación la producen personas jóvenes y no ricas (los ricos tienden a ser mucho mayores que el promedio), que no se verían afectadas por un impuesto a la riqueza de alta exención. Además, sostienen que las empresas establecidas gastan recursos para proteger sus posiciones dominantes en el mercado, lo que reduce la innovación. Como resultado, un impuesto al patrimonio que solo recauda impuestos de los dueños de empresas ya establecidos podría aumentar la competencia y, por lo tanto, la innovación.

### b) Sinergia con el impuesto a los ingresos

Los impuestos al patrimonio se gravan sobre el acervo de patrimonio sobre una base devengada, mientras que los impuestos sobre la renta se gravan sobre el flujo producto del acervo de patrimonio. Una tasa impositiva baja sobre el patrimonio es equivalente a un impuesto sobre la renta de tasa alta. Al analizar un plan de impuestos sobre el patrimonio debe considerarse la interacción entre los impuestos sobre el patrimonio y los impuestos sobre la renta existentes<sup>15</sup>.

Contar con un sistema mixto permite mejorar la recaudación del impuesto al ingreso (o a la renta), sobre todo para las personas que obtienen ganancias de capital. Tanto la declaración de patrimonio como su fiscalización deben ser coherentes con la rentabilidad obtenida como dividendos y declarada en el impuesto a los ingresos. Esto reduciría significativamente las pérdidas por elusión o evasión de impuestos en los tramos más ricos de ingreso.

<sup>14</sup> Véase una discusión más profunda al respecto en el artículo del economista Garret Watson (Watson, 2019).

<sup>15</sup> Véanse más detalles en Li (2019).

## V. EL modelo

En esta sección se propone una metodología para estimar los patrimonios de los grupos de más altos ingresos, que son los que normalmente interesan para establecer impuestos patrimoniales no tradicionales. Se consideran las fuentes de datos patrimoniales más importantes disponibles para un grupo grande de países, particularmente provistas por The Boston Consulting Group (BCG) (Beardsley y otros, 2015; Zakrzewski y otros, 2018) y Credit Suisse Research Institute (2019), que a menudo pueden complementarse con fuentes locales. Los datos disponibles más precisos corresponden a la distribución del patrimonio financiero de los diversos grupos de la población en cada país. Para estimar el patrimonio total de los grupos más ricos es necesario utilizar información indirecta. Por esta razón, la metodología propuesta a continuación parte de los datos de patrimonio financiero que son los más precisos, y de ahí se sugiere una metodología para estimar la riqueza total de los grupos más ricos. Por último, se propone una metodología para estimar la recaudación tributaria de los impuestos patrimoniales no tradicionales.

### 1. Patrimonio financiero y patrimonio total<sup>16</sup>

Siguiendo la metodología de The Boston Consulting Group (Zakrzewski y otros, 2018), se define el patrimonio financiero como el patrimonio de las personas, excluida su participación mayoritaria en empresas y todos los activos inmobiliarios.

Se definen las siguientes variables:

- $X_{i,j}^t$  Grupo que contiene un número de personas que poseen un patrimonio financiero entre  $i$  y  $j$  unidades monetarias, en el año  $t$ . Con  $i = 0, 1, \dots, l$  y  $j = 1, \dots, \infty$ .
- $f(X_{i,j}^t)$  Patrimonio financiero asociado al grupo  $X_{i,j}^t$ .
- $c(X_{i,j}^t)$  Fracción del patrimonio financiero con respecto al patrimonio total asociado a  $X_{i,j}^t$  con  $c \in (0,1)$ .
- $p(X_{i,j}^t)$  Patrimonio total asociado al grupo  $X_{i,j}^t$ .

El patrimonio total del grupo de personas  $X_{i,j}^t$  se puede escribir como:

$$p(X_{i,j}^t) = \frac{f(X_{i,j}^t)}{c(X_{i,j}^t)} \tag{1}$$

Las variables  $X_{i,j}^t$  y  $f(X_{i,j}^t)$  en principio se asumen conocidas para el período  $t$ ; en el caso contrario, es posible estimarlas sobre la base de la información de algún período anterior<sup>17</sup>.

Si para el período  $t$  no se conoce  $X_{i,j}^t$  pero sí se conoce  $X_{s,j}^t$ , con  $s < i$ , y para el período  $t-h$  se conoce  $X_{i,j}^{t-h}$  y  $X_{s,j}^{t-h}$ , el estimador de esta variable ( $\hat{X}_{i,j}^t$ ) será:

$$\hat{X}_{i,j}^t = X_{s,j}^t \frac{X_{i,j}^{t-h}}{X_{s,j}^{t-h}} \tag{2}$$

<sup>16</sup> A lo largo de este trabajo, siempre que se habla de patrimonio, sea financiero o total, se hace referencia a activos menos pasivos, esto es, riqueza neta.

<sup>17</sup> En caso de que no se cuente con información de períodos anteriores, o que esta no sea adecuada, se puede calcular  $\hat{X}_{i,j}^t$  y  $f(\hat{X}_{i,j}^t)$  sobre la base de la distribución de Pareto, siguiendo una metodología similar a la presentada en la sección V.2.

Si ocurre lo mismo para  $f(X_{i,j}^t)$ , el estimador será:

$$f(\hat{X}_{i,j}^t) = f(X_{s,j}^t) \frac{f(X_{i,j}^{t-h})}{f(X_{s,j}^{t-h})} \quad (3)$$

Por otra parte, sobre la base de considerar el patrimonio total (no solo el financiero), las personas que estaban en un tramo  $i - j$  de acuerdo con su patrimonio financiero pasan a estar en un tramo superior (de patrimonio total) mayor,  $k - l$ . Esta metodología asume que es posible calcular el límite inferior ( $k$ ) y superior ( $l$ ) del nuevo tramo sobre la base del factor  $c(X_{i,j}^t)$ . En otras palabras, personas que, clasificadas por patrimonio financiero, están en el tramo  $i - j$ , estarán en un tramo superior cuando se considera patrimonio total. Así:

$k(i)$  Monto en unidades monetarias para el límite inferior del tramo que considera patrimonio total, con  $i$  límite inferior del tramo que considera patrimonio financiero, donde  $k > i$ .

$l(j)$  Monto en unidades monetarias para el límite superior del tramo que considera patrimonio total, con  $i$  límite superior del tramo que considera patrimonio financiero, donde  $l > j$ .

Donde,

$$k(i) = \frac{i}{c(X_{i,j}^t)} \quad (4)$$

$$l(j) = \frac{j}{c(X_{i,j}^t)} \quad (5)$$

## 2. Redefinición de grupos en virtud del patrimonio total

Se definen las siguientes variables para clasificar a las personas sobre la base de su patrimonio total neto.

$Y_{i,j}^t$  Grupo (N.º) de personas que poseen un patrimonio total ente  $i$  y  $j$  unidades monetarias, en el año  $t$ . Con  $i = 0, 1, \dots, l$  y  $j = 1, \dots, \infty$ .

$Y_{i,k}^t$  Grupo (N.º) de personas que poseen un patrimonio total ente  $i$  y  $k$  unidades monetarias, en el año  $t$ . Con  $k$  de ecuación (4) y  $k > i$ .

$Y_{j,l}^t$  Grupo (N.º) de personas que poseen un patrimonio total ente  $j$  y  $l$  unidades monetarias, en el año  $t$ . Con  $l$  de ecuación (5) y  $l > j$ .

De esta forma,  $Y_{i,j}^t$  corresponderá a las personas con patrimonio financiero entre  $i$  y  $j$ ,  $X_{i,j}^t$ , más las que se incorporan  $Y_{i,k}^t$ , menos las que salen  $Y_{j,l}^t$  (algunas personas pueden salir del grupo para ingresar a uno superior). Así:

$$Y_{i,j}^t = X_{i,j}^t + Y_{i,k}^t - Y_{j,l}^t \quad (6)$$

El patrimonio total asociado a  $Y_{i,j}^t$  corresponderá a  $p(Y_{i,j}^t)$ , expresado como:

$$p(Y_{i,j}^t) = p(Y_{i,j}^t) + p(Y_{i,k}^t) - p(Y_{j,l}^t) \quad (7)$$

Para un tramo cualquiera de patrimonio total, no necesariamente se conoce el número de personas, el monto de la riqueza ni su distribución entre las personas debido a las limitaciones de las fuentes de información. Para lidiar con esta restricción se utilizan aproximaciones metodológicas que se detallan a continuación.

Se asume que la distribución del patrimonio total dentro de los tramos se puede representar por la distribución de Pareto, que se comporta de buena forma en los tramos altos de la distribución del ingreso y la riqueza (López, Figueroa y Gutiérrez, 2016; Atkinson, 2007). Esta distribución se escribe de la siguiente manera (adaptada a patrimonio total):

$$N = A \left( \frac{z_m}{z} \right)^\alpha = A \cdot z_m^\alpha \cdot z^{-\alpha} \quad (8)$$

Donde:

- $N$  Número de personas que tienen un patrimonio total mayor a  $z$ .
- $A$  Número total de personas.
- $z$  Patrimonio total en unidades monetarias de las personas.
- $z_m$  Monto más bajo de patrimonio asociado a una persona en este grupo.
- $\alpha$  Parámetro asociado al nivel de desigualdad de patrimonio.

De esta forma, es posible estimar la cantidad de personas que poseen un patrimonio total entre  $i$  y  $k$ , así como de aquellas que tienen un patrimonio entre  $j$  y  $l$ .

$$Y_{i,k}^t = A \cdot z_m^\alpha \cdot (k^{-\alpha} - i^{-\alpha}) \quad (9)$$

$$Y_{j,l}^t = A \cdot z_m^\alpha \cdot (l^{-\alpha} - j^{-\alpha}) \quad (10)$$

El patrimonio total de las personas con patrimonio superior a un valor  $w > z_m$  y menor a un valor  $M > w$ ,  $P_{w,M}(N)$  se estima utilizando la función de densidad de la distribución de Pareto de la siguiente forma (partiendo de la ecuación (9)):

$$P_{w,M}(N) = \int_w^M \frac{dN}{dz} \cdot z \cdot dz = A \cdot z_m^\alpha \int_w^M z^{-\alpha} \cdot dz \quad (11)$$

Sobre la base de las ecuaciones (6), (7), (9), (10) y (11), se obtienen los valores de  $Y_{ij}^t$  y  $p(Y_{ij}^t)$ , logrando así una correcta redefinición de los grupos de interés.

$$Y_{ij}^t = X_{ij}^t + A \cdot z_m^\alpha \cdot (k^{-\alpha} - i^{-\alpha} - l^{-\alpha} + j^{-\alpha}) \quad (12)$$

El patrimonio total asociado a  $Y_{ij}^t$  corresponderá a  $p(Y_{ij}^t)$  expresado como:

$$p(Y_{ij}^t) = p(X_{ij}^t) + A \frac{\alpha}{1-\alpha} z_m^\alpha \cdot \alpha (k^{1-\alpha} - i^{1-\alpha} - j^{1-\alpha} + l^{1-\alpha}) \quad (13)$$

### 3. Patrimonio total actualizado

Una fracción del patrimonio total de cada grupo corresponde al patrimonio bursátil, que está sujeto a variaciones. Estas variaciones se producirán durante el período  $t + 1$  para el grupo con patrimonio total asociado al período  $t$  ( $Y_{ij}^t$ ). Se definen las siguientes variables:

$b(Y_{ij}^t)$  Fracción del patrimonio bursátil asociado a  $Y_{ij}^t$  con  $b(Y_{ij}^t) \in (0,1)$

$\Delta_{t+1}(Y_{ij}^t)$  Variación porcentual del patrimonio bursátil asociado a  $Y_{ij}^t$ , durante el período  $t+1$ .

De esta forma se puede escribir el patrimonio total actualizado de cada grupo en el período  $t+1$ , considerando las variaciones bursátiles como:

$$R_{t+1}(Y_{ij}^t) = p(Y_{ij}^t) \cdot [1 - b(Y_{ij}^t) \cdot \Delta_{t+1}(Y_{ij}^t)] \quad (14)$$

## 4. Impuesto patrimonial

El monto  $R_{t+1}(Y_{ij}^t)$  corresponde a la base imponible para la aplicación del impuesto al patrimonio del grupo  $Y_{ij}^t$ , para el período  $t+1$ . Se definen las siguientes variables:

$\tau_{ij}$  Tasa impositiva para el tramo  $i-j$ , con  $\tau_{ij} \in (0,1)$ .

$u_*$  Monto exento del pago de impuesto en unidades monetarias.

$\varepsilon(Y_{ij}^t)$  Pérdidas por evasión asociadas a la recaudación del impuesto sobre el patrimonio total actualizado del grupo  $Y_{ij}^t$ , con  $\varepsilon(Y_{ij}^t) \in (0,1)$ .

$W_{t+1}(Y_{ij}^t)$  Recaudación efectiva asociada al grupo  $Y_{ij}^t$ , durante el período  $t+1$ .

$T_{t+1}$  Recaudación efectiva total para el período  $t+1$ .

Se supone la existencia de dos grupos (clasificados por tramo de patrimonio total) y una tasa impositiva única. De esta se tendrá una tasa  $\tau$  tal que:

$$\tau_{u^*,m} = \tau_{m,\infty} = \tau \quad (15)$$

En este caso, la recaudación sobre el patrimonio de cada uno de estos dos grupos se obtiene reemplazando (18) en (15) y (16). La recaudación total corresponde a la suma de ambas.

$$W_{t+1}(Y_{u^*,m}^t) = [R_{t+1}(Y_{u^*,m}^t) - Y_{u^*,m}^t \cdot u_*] \cdot \tau \cdot [1 - \varepsilon(Y_{u^*,m}^t)] \quad (16)$$

$$W_{t+1}(Y_{m,\infty}^t) = [R_{t+1}(Y_{m,\infty}^t) - Y_{m,\infty}^t \cdot u_*] \cdot \tau \cdot [1 - \varepsilon(Y_{m,\infty}^t)] \quad (17)$$

## VI. Aplicación al caso de Chile

En esta sección se aplica la metodología desarrollada en la sección anterior al caso de Chile. Este ejercicio es importante como una guía para políticas de impuestos patrimoniales en Chile y como una ilustración que puede ser útil para la aplicación de estos impuestos en otros países.

El modelo se aplica para estimar el patrimonio total actualizado de dos grupos que se han definido —ricos (entre 5 millones de dólares y 100 millones de dólares) y superricos (sobre 100 millones de dólares)— y para determinar la recaudación potencial de un impuesto patrimonial.

El procedimiento es el siguiente<sup>18</sup>:

- Las ecuaciones (1), (2) y (3) permiten obtener el patrimonio financiero a 2018 en virtud de la información de The Boston Consulting Group (Beardsley y otros, 2015; Zakrzewski y otros, 2018) y de los datos dados a conocer por Credit Suisse Research Institute (2019).
- Sobre la base de las ecuaciones (4) a (13) se obtiene el patrimonio total para los grupos clasificados como ricos y superricos en este estudio. Respecto de los coeficientes utilizados en la estimación en virtud de la distribución de Pareto se han definido dos casos, para los cuales se ha calibrado el coeficiente sobre la base de los datos existentes. La separación de estos dos casos se sustenta en la gran asimetría existente en los grupos de mayor riqueza, razón por la cual, cuando se quiere estimar la distribución en un grupo, se debe considerar el tramo de riqueza más alto posible. A medida que aumenta el tramo de riqueza, mayor es el coeficiente de Pareto (Atkinson, 2007; López, Figueroa y Gutiérrez, 2016). Además, cuando no se cuenta con información para calibrar el coeficiente, se utiliza información existente en la literatura, con valores superiores a 1,5, llegando hasta 3,0 para tramos de riqueza muy alta (Atkinson, 2007; Clementi y Gallegati, 2005). De esta forma, los dos casos corresponden a los siguientes:
  - Personas con patrimonio total sobre 1 millón de dólares. El coeficiente de Pareto calibrado corresponde a 0,89<sup>19</sup>.
  - Personas con patrimonio total sobre 5 millones de dólares. El coeficiente de Pareto calibrado corresponde a 1,25.
- Las ecuación (14) permite estimar el patrimonio total actualizado a fines de 2019, considerando las fluctuaciones bursátiles desde fines de 2018 de una parte del patrimonio de los grupos de interés. La fracción del patrimonio bursátil asociado a ambos grupos se ha estimado sobre la base de Echeverría, Valdivia y Acuña (2020). La variación del patrimonio bursátil se estima de acuerdo con el índice de la Bolsa de Comercio de Santiago, empresas que integran el índice de precios selectivos de las acciones (IPSA), durante 2019 (Bolsa de Comercio de Santiago, 2020).

En el cuadro 2 se muestra el patrimonio total actualizado para los grupos de los ricos y los superricos.

**Cuadro 2**  
Patrimonio total actualizado, 2019

Grupo	Tramo (en millones de dólares)	Número de personas	Patrimonio total actualizado (en millones de dólares)	Per cápita (en millones de dólares)
Ricos	5-100	8 900	113 716	12,8
Superricos	100-∞	263	150 444	572,0
Total	-	9 163	264 160	-

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de B. Beardsley y otros, *Global Wealth 2015: Winning the Growth Game*, Boston, The Boston Consulting Group (BCG), 2015; A. Zakrzewski y otros, *Global Wealth 2018: Seizing the Analytics Advantage*, Boston, The Boston Consulting Group (BCG), 2018; Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Databook 2019*, Zúrich, 2019; Bolsa de Comercio de Santiago, *Memoria anual 2019, 2020* (en línea) <https://servicioscms.bolsadesantiago.com/NoticiasCibe/Avisos%20Generales/Memoria%20Bolsa%20de%20Santiago%202019.pdf>, y C. Echeverría, C. Valdivia y G. Acuña, "Ranking de grupos económicos RGE 2018", Santiago, Universidad del Desarrollo (UDD), 2020 (en línea) <https://ceen.udd.cl/files/2020/02/RGE-18-12vf-2.pdf>.

<sup>18</sup> Véase el detalle de la aplicación, paso por paso, del modelo al caso de Chile en López y Sturla (2020).

<sup>19</sup> Para este caso se consideró una distribución de Pareto truncada.

## 1. Sistema impositivo y recaudación

Se propone un gravamen único equivalente al 2,5%. Usando los resultados de Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2018) para Colombia, que estimaron una tasa de subreporte de la riqueza igual al 3% por cada 1% de impuesto patrimonial, se obtiene un subreporte total del 7,5%. El monto de la riqueza total declarada será entonces de 244.348 millones de dólares.

Descontando al monto anterior el total exento, esto es, 5 millones de dólares para un total 9.163 personas (45.815 millones de dólares), la riqueza afecta al impuesto corresponde a 198.533 millones de dólares. Al aplicar la tasa del 2,5% se obtiene una recaudación de 4.963 millones de dólares.

De manera equivalente, usando las ecuaciones (15), (16) y (17) del modelo, y considerando una pérdida por evasión del 7,5%, se obtienen los resultados incluidos en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
Recaudación efectiva, con tasa impositiva única del 2,5%

Grupo	Número de personas	Recaudación efectiva (en millones de dólares)
Ricos	8 900	1 491
Superricos	263	3 472
Total	9 163	4 963

**Fuente:** Elaboración propia.

## VII. Conclusiones

Se ha elaborado un modelo para estimar el patrimonio de los grupos más ricos de un país. La metodología permite obtener resultados a pesar de las limitaciones de la información existente en la mayoría de los casos. Además, se ha hecho un análisis exhaustivo de los impuestos patrimoniales y se ha demostrado que, cuando estos impuestos están bien diseñados, las típicas críticas que se han hecho sobre ellos tienen escasa validez. Más aún, se ha demostrado que los impuestos patrimoniales no solo contribuyen a reducir las bases mismas de la desigualdad acentuada por el COVID-19, sino que también, en países donde no se gravan las rentas económicas, son un instrumento valioso para recuperar parte de esas rentas económicas de las que se han apropiado los superricos, y que muchas veces constituyen la base de la fortuna acumulada por ellos. Un principio elemental de justicia económica clama por la restitución de las rentas de las que se ha apropiado un pequeñísimo grupo de la sociedad a lo largo de muchas décadas de privilegios, que han sido permitidos —e incluso promovidos— por gobiernos comprometidos con los intereses de esas personas. También resulta claro que, al reducir los incentivos a la búsqueda de rentas económicas, los impuestos patrimoniales se transforman en un instrumento que disminuye las ineficiencias económicas.

El análisis comparado de los impuestos patrimoniales vigentes en otros países indica que un gravamen de este tipo en Chile es totalmente viable. Si bien es cierto que otros países tienen o han tenido tasas más bajas, es importante considerar que la gran mayoría de ellos tiene otros impuestos directos más altos que los que se aplican en Chile y un gasto fiscal sobre los 30 puntos porcentuales del producto (en comparación con los 21 puntos porcentuales del PIB de Chile).

En el Reino Unido, país conocido por su generosidad con las grandes fortunas, donde la crisis sanitaria amenaza con exacerbar las desigualdades, el impuesto patrimonial está en plena discusión. En una encuesta de YouGov publicada a mediados de mayo se indica que el 61% de los británicos están a favor de un impuesto sobre el patrimonio para las fortunas de más de 750.000 libras (950.000 dólares) (Vera, 2020). El monto es cinco veces más bajo que el propuesto en este trabajo,

lo que ratifica que el sistema impositivo aquí diseñado asume mucho menos riesgo en ese sentido; esto puede no solo facilitar su aplicación, sino también generar mayor apoyo ciudadano.

Por otra parte, una encuesta realizada por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG, 2020) en mayo ha mostrado que un 72,8% de la población chilena está de acuerdo con un impuesto a las grandes fortunas.

En abril de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) instó a los gobiernos de todo el mundo a imponer nuevos impuestos sobre la riqueza para conseguir liquidez, e incluyó en su propuesta la rebaja de impuestos sobre los salarios y la realización de transferencias de efectivo a los más afectados (FMI, 2020). En enero, el FMI había afirmado que se debía combatir la desigualdad elevando el gasto social, financiado con impuestos en lo más alto de la distribución del ingreso. El organismo internacional indicó en ese momento que esta política no afectaría el crecimiento económico (Georgieva, 2020). El *Financial Times* (2020) recientemente ha hecho lo propio y en una editorial histórica del 3 de abril indicó que los impuestos a las rentas y a la riqueza debían estar presentes en la agenda redistributiva.

## Bibliografía

- AAICI (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional) (2019), “El sistema tributario en la Argentina” [en línea] [https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/El\\_Sistema\\_Tributario\\_en\\_la\\_Argentina.pdf](https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/El_Sistema_Tributario_en_la_Argentina.pdf).
- Accorsi, S. y G. Sturla (2019), “Una estimación de la renta económica en el mercado de las Isapres en Chile”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 491, Santiago, Universidad de Chile, diciembre.
- Arthur, F. y otros (2020), “‘Millionaires for Humanity’ sign on letter”, Millionaires for Humanity [en línea] <https://www.millionairesforhumanity.com/>.
- Atkinson, A. (2007), “Measuring top incomes: methodological issues”, *Top Incomes over the Twentieth Century: a Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, A. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Beardsley, B. y otros (2015), *Global Wealth 2015: Winning the Growth Game*, Boston, The Boston Consulting Group (BCG).
- Benítez, J. y F. Velayos (2018), “Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y El Caribe”, *Documentos de Trabajo*, N° 1, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Bolsa de Comercio de Santiago (2020), *Memoria anual 2019* [en línea] <https://servicioscms.bolsadesantiago.com/NoticiasCibe/Avisos%20Generales/Memoria%20Bolsa%20de%20Santiago%202019.pdf>.
- Brokering Abogados (2020), “Secreto bancario en Chile”, 6 de mayo [en línea] <https://www.brokering.cl/secreto-bancario-en-chile/>.
- Brühlhart, M. y otros (2016), “Taxing wealth: evidence from Switzerland”, *NBER Working Paper*, N° 22376, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, junio.
- CELAG (Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica) (2020), “Panorama político y social de Chile”, mayo [en línea] <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2020/05/informe-chile-web.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- Clementi, F. y M. Gallegati (2005), “Power law tails in the Italian personal income distribution”, *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, vol. 350, N° 2-4.
- CPI (Consejo de Políticas de Infraestructura) (2020), “Gobierno logra acuerdo con la oposición: se crea marco fiscal de US\$12 mil millones para 24 meses y se eleva Ingreso Familiar de Emergencia”, 15 de junio [en línea] <http://www.infraestructurapublica.cl/gobierno-logra-acuerdo-la-oposicion-se-crea-marco-fiscal-us12-mil-millones-24-meses-se-eleva-ingreso-familiar-emergencia/>.
- Credit Suisse Research Institute (2019), *Global Wealth Databook 2019*, Zúrich.
- Echeverría, C., C. Valdivia y G. Acuña (2020), “Ranking de grupos económicos RGE 2018”, Santiago, Universidad del Desarrollo (UDD) [en línea] <https://ceen.udd.cl/files/2020/02/RGE-18-12vf-2.pdf>.
- Financial Times* (2020), “Virus lays bare the frailty of the social contract”, 3 de abril [en línea] <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>.

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), "Cuestiones tributarias: panorama general", *Serie Especial sobre Políticas Fiscales en respuesta al COVID-19*, 6 de abril [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes#fiscal>.
- FTC (Financial Transparency Coalition) (s/f), "Country by country reporting" [en línea] <https://financialtransparency.org/issues/country-by-country-reporting/>.
- Georgieva, K. (2020), "Reducir la desigualdad para generar oportunidades", *Diálogo a fondo*, 7 de enero [en línea] <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12536>.
- Guvenen, F. y otros (2019), "Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation", *NBER Working Paper*, N° 26284, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, septiembre.
- Guzmán, J. y J. Rojas (2017), *Empresarios zombis: la mayor elusión tributaria de la élite chilena*, Santiago, Editorial Catalonia.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2020), "Estadísticas" [en línea] <https://www.ine.cl/estadisticas/>.
- Jakobsen, K. y otros (2019), "Wealth taxation and wealth accumulation: theory and evidence from Denmark", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 153, N° 1, octubre.
- KPMG International (2020), *Tax Facts 2020: a Survey of the Norwegian Tax System* [en línea] [https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2020/03/Tax-facts-2020\\_WEB.PDF](https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2020/03/Tax-facts-2020_WEB.PDF).
- Li, H. (2019), "Comparing wealth taxation and income taxes", Tax Foundation, 9 de diciembre [en línea] <https://taxfoundation.org/comparing-wealth-taxes-and-income-taxes/#:~:text=More%20simply%2C%20wealth%20taxes%20are,flow%20from%20the%20wealth%20stock>.
- Londoño-Vélez, J. y J. Ávila-Mahecha (2018), "Can wealth taxation work in developing countries? Quasi-experimental evidence from Colombia", 29 de noviembre [en línea] <https://eml.berkeley.edu/~saez/course/londono-wealth2018.pdf>.
- López, R. y G. Sturla (2020), "Hiper fortunas y súper ricos: ¿por qué un impuesto al patrimonio hace sentido?", *serie Documentos de Trabajo*, N° 495, Santiago, Universidad de Chile, junio.
- López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2016), "Fundamental accrued capital gains and the measurement of top incomes: an application to Chile", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 14, N° 4, octubre.
- Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1993), "Why is rent-seeking so costly to growth?", *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), "Tax on property" [en línea] <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm#:~:text=Tax%20on%20property%20is%20defined,ownership%20or%20transfer%20of%20property.&text=This%20indicator%20relates%20to%20government,GDP%20and%20of%20total%20taxation>.
- (2019a), "Revenue Statistics - OECD countries: comparative tables: comparative tables - OECD countries" [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>.
- (2019b), "Transparency and exchange of information for tax purposes: multilateral co-operation changing the world, 10th Anniversary Report" [en línea] <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-10-years-report.pdf>.
- (2019c), "International community has achieved unprecedented success fighting offshore tax evasion", 26 de noviembre [en línea] <https://www.oecd.org/tax/transparency/international-community-has-achieved-unprecedented-success-fighting-offshore-tax-evasion.htm>.
- (2019d), "Tax transparency" [en línea] <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-transparency/>.
- (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, N° 26, París.
- Piketty, T. (2015), "Capital and wealth taxation in the 21st century", *National Tax Journal*, vol. 68, N° 2, junio.
- (2005), "Top income shares in the long run: an overview", *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, N° 2-3.
- Ruiz, S. (2020), "¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe", *Nota Informativa de Oxfam*, 27 de julio [en línea] <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621033/bp-quien-paga-la-cuenta-covid-19-270720-es.pdf>.
- Saez, E. y G. Zucman (2019a), "Progressive wealth taxation", *Brookings Papers on Economic Activity*, septiembre [en línea] <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/10/Saez-Zuchman-final-draft.pdf>.
- (2019b), "How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature", 5 de febrero [en línea] <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>.
- Schrager, A. (2020), "Conversations with E21: Wojciech Kopczuk on Wealth Taxes", E21, 12 de mayo [en línea] <https://economics21.org/html/conversations-e21-wojciech-kopczuk-wealth-taxes-3541.html>.
- Seim, D. (2017), "Behavioral responses to wealth taxes: evidence from Sweden", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 9, N° 4, noviembre.

- Shakow, D. y R. Shuldiner (2000), "A comprehensive wealth tax", *Tax Law Review*, vol. 53, N° 4, Nueva York, Universidad de Nueva York.
- Strada, J. y otros (2020), "Impuesto a los grandes patrimonios: propuestas en Europa y América del Sur y debate sobre propuestas en Argentina en el contexto de la pandemia de COVID-19", Centro de Economía Política Argentina (CEPA), 27 de abril [en línea] <https://centrocepa.com.ar/informes/250-impuesto-a-los-grandes-patrimonios-propuestas-en-europa-y-america-del-sur-y-debate-sobre-propuestas-en-argentina-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-covid-19.html>.
- Sturla, G. y otros (2018), "La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014", *Revista CEPAL*, N° 24 (LC/PUB.2018/5-P), abril.
- Vera, D. (2020), "¿Impuesto a los más ricos?: la idea que gana terreno en el Reino Unido ante crisis del coronavirus", *BioBioChile*, 5 de junio [en línea] <https://www.biobiochile.cl/noticias/internacional/europa/2020/06/05/impuesto-los-mas-ricos-la-idea-gana-terreno-reino-unido-ante-tesis-del-coronavirus.shtml>.
- Watson, G. (2019), "Proponents of wealth taxation must consider its impact on innovation", Tax Foundation, 12 de noviembre [en línea] <https://taxfoundation.org/wealth-tax-economic-impact/>.
- Zakrzewski, A. y otros (2018), *Global Wealth 2018: Seizing the Analytics Advantage*, Boston, The Boston Consulting Group (BCG).



# Centroamérica frente a la pandemia: retos de la política macroeconómica<sup>1</sup>

Juan Carlos Moreno Brid y Rodrigo Alfonso Morales López

## Resumen

El propósito del presente artículo es doble. Por una parte, se ocupa de describir el estado socioeconómico de la subregión centroamericana antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Por otra, pone a disposición un análisis comparativo de las políticas macroeconómicas que han aplicado los gobiernos de los países ante la crisis derivada de la pandemia. Como un aspecto central el texto también plantea, desde una perspectiva estructural, los principales desafíos en términos de políticas nacionales (durante la pandemia y posteriores a ella, si cabe así decirlo) de protección social y de reactivación de la actividad productiva y el empleo, así como la necesidad de lograr un pacto nacional por una nueva agenda de desarrollo. Se ponen de relieve aspectos externos que deberían acompañar a las políticas nacionales, entre ellas las referidas a coordinación regional, cooperación y financiamiento internacional, así como una reestructuración de las instituciones financieras y crediticias.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos económicos, macroeconomía, política fiscal, política monetaria, producto interno bruto, exportaciones, turismo, remesas, pobreza, cooperación regional, desarrollo económico, Centroamérica

## Clasificación JEL

E52, E60, E62, H60

## Autores

Juan Carlos Moreno Brid es Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: juancarlosmorenobrid@gmail.com.

Rodrigo Alfonso Morales López es Investigador Posdoctoral de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: ramorales88@gmail.com.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la valiosa colaboración brindada por Abraham Pazos Rodríguez como asistente de investigación.

## I. Introducción

La pandemia de COVID-19 ha ocasionado una doble tragedia mundial en términos de, por una parte, muertes y enfermedad y, por otra, colapso de la actividad productiva y el empleo y deterioro de las condiciones de vida de los pueblos. Su impacto sume a las economías de América Latina en la depresión más aguda en casi 100 años. Para Centroamérica el impacto es devastador. El confinamiento temporal —y no se sabe si será recurrente— la golpeó brutalmente, dada la elevada incidencia de la pobreza, una lacerante desigualdad y una alta prevalencia del trabajo informal mal remunerado, sin adecuada seguridad médica ni ahorros de reserva para compensar la pérdida de ingresos. Además, por tratarse de economías pequeñas, muy abiertas y escasamente industrializadas, su desempeño depende en forma crucial del sector externo, hoy detenido. A esta restricción de la balanza de pagos se debe agregar la presión sobre la conducción de la política macroeconómica impuesta por la volatilidad de los capitales y las condiciones que establecen en forma continua las agencias calificadoras de riesgo, que modifican de un día a otro las posibilidades de acceso al financiamiento internacional.

Los Gobiernos del istmo percibieron pronto la gravedad de la pandemia y sus repercusiones. Con excepción de Nicaragua, declararon el estado de emergencia o un estado similar de alarma nacional. Tomando lecciones de la teoría y la práctica de la macroeconomía ante pandemias, en primer lugar, adoptaron medidas de salvaguarda para fortalecer el sector de la salud, brindaron información sanitaria y ordenaron medidas de confinamiento y distanciamiento físico, entre otras. En segundo lugar, pusieron en marcha una política fiscal y monetaria contracíclica.

El propósito de este artículo es examinar el estado de la política macroeconómica en los países de Centroamérica frente a la pandemia. En el segundo apartado, se señalan los rasgos principales de la situación económica de Centroamérica justo antes de la irrupción de la emergencia sanitaria y la subsecuente crisis internacional y se identifican los canales de transmisión por los cuales la crisis del COVID-19 impacta a la subregión. En el tercer acápite, se examinan las principales respuestas en materia de política macroeconómica que, en diversos grados y alcances, están dando los Gobiernos de Centroamérica. El trabajo finaliza con una serie de reflexiones sobre las lecciones que dejan a la subregión la pandemia y la crisis económica derivada de ella. Sin adelantar conclusiones, puede afirmarse que estamos ante una dramática llamada de atención que obliga a modificar la pauta de desarrollo que han seguido tanto la subregión como el mundo. Reaccionar ante este aviso obliga a convocar con carácter de urgencia a un pacto regional por un crecimiento persistente, sustentable e incluyente, por una nueva agenda de desarrollo.

## II. Centroamérica: antecedentes de la doble crisis y mecanismos de transmisión

La pandemia encontró la economía de América Latina, a inicios de 2020, estancada. En promedio el producto interno bruto (PIB) real mantuvo en 2019 el mismo nivel que 12 meses atrás. Por su parte, la economía de Centroamérica registraba un moderado dinamismo. Su PIB real se expandió un 2,5% en promedio, con diferencias importantes de un país a otro. Las economías de Guatemala y Panamá crecieron un poco más del 3,0%. Las de Costa Rica, El Salvador y Honduras se expandieron un poco menos, entre un 2,0% y un 3,0%. Un gran contraste lo presenta Nicaragua, cuya economía se contrajo un 3,9%, entrampada en la profunda crisis económica y política que se inició en 2018 y redundó en una caída del PIB del 4% ese año (CEPAL, 2020a).

Un elemento importante detrás del desempeño de la subregión es la balanza de pagos. Por tratarse de economías pequeñas muy abiertas, su desempeño depende de su forma de inserción en

los mercados globalizados. Por lo tanto, en la medida en que el comercio mundial no cobra impulso, la subregión no logra un dinamismo económico. Un segundo elemento detrás del lento crecimiento es la falta de impulso sostenida de la formación bruta de capital fijo. Según datos de CEPALSTAT (CEPAL, 2020i), la inversión real se contrajo en promedio un 1,7% en 2019, afectada por la incertidumbre generada por las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China, la evolución del *brexit*, la volatilidad del precio del petróleo y el mayor proteccionismo en el mundo desarrollado. El panorama se complicó aún más con la crisis política de Nicaragua, ciertos problemas de estabilidad institucional en Honduras y tensiones políticas en Costa Rica.

En cuanto a las finanzas públicas, en 2019, de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b), en América Latina el déficit público fue en promedio del 3,1% del PIB. En comparación con ese promedio, solo Costa Rica y Panamá presentaron niveles superiores (6,9% y 3,7% respectivamente). El espacio fiscal, en cierta medida reflejado por el cociente entre la deuda pública y el PIB, era heterogéneo en la subregión, con un promedio del 47,5%. En Guatemala era del 26,1%, en Nicaragua del 37,5%, en Panamá del 46,4% y en Honduras del 49,1%. Por su parte, El Salvador (67,4%) y Costa Rica (58,5%) estaban relativamente más restringidos en este terreno, lo que condiciona, si bien no determina, las posibilidades de aplicar una política contracíclica. La inflación, por su parte, estaba bajo control desde hacía tiempo.

En el terreno social, según datos de CEPALSTAT (CEPAL, 2020i) y CEPAL (2020a), en la subregión la pobreza mostraba una tendencia a la baja entre 2012 y 2019, con excepción de Nicaragua. Empero, su incidencia seguía siendo alta: en El Salvador llegaba al 33,7%, en Guatemala al 48,6%, en Honduras al 54,8% y en Nicaragua al 47,1%. Solo Costa Rica (16,5%) y Panamá (14,6%) registraban porcentajes inferiores al 20%. La desigualdad es similar en los países de la subregión. En El Salvador, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso era 0,40 en 2018, en Honduras 0,48, en Costa Rica 0,49 y en Panamá 0,50. Por su parte, Guatemala mostraba un valor de 0,54 y Nicaragua uno de 0,50 en 2014, último dato disponible en el caso de estos países.

En resumen, al enfrentar la crisis la subregión acusaba un crecimiento moderado, sin presión inflacionaria alguna. La situación de las finanzas públicas, aunque compleja y con un espacio fiscal acotado, no presentaba tensiones preocupantes. Se registraban altos niveles de pobreza, desigualdad y malnutrición, y se contaba con un sistema de salud poco robusto. El reto que impuso la pandemia supera ampliamente el de la crisis financiera mundial del período 2008-2009 (Banco Mundial, 2020).

La pandemia iniciada en China tuvo sus primeros impactos en sus países vecinos y en el mundo industrializado. Estos cobraron mayor gravedad en economías en desarrollo como las centroamericanas. Por una parte, sus alarmantes niveles de pobreza y desigualdad se agudizaron abruptamente por el confinamiento y la caída de los empleos y las remuneraciones. En muchas economías se revertirán los progresos de años en el combate a la pobreza y en materia de cobertura educativa y otras áreas. Entre las razones del mayor impacto en algunos países están las insuficiencias crónicas de los sistemas de seguridad social, las condiciones de morbilidad de sus poblaciones, la falta de estabilizadores automáticos, la vasta informalidad laboral y la amplitud del sector informal, precario y escasamente bancarizado.

Además, la subregión adolece de una carga tributaria baja y regresiva, que en varios países tiende a depender de ingresos derivados de la exportación de bienes primarios, volátiles en sus cotizaciones en los mercados internacionales. Su pauta de inserción en la economía global, cimentada en la exportación de productos básicos o en la maquila, acentúa el papel de la balanza de pagos como restricción al crecimiento de las economías centroamericanas. Tal dependencia de la demanda externa y los términos de intercambio se traduce en incapacidad para alcanzar un crecimiento económico sostenido a las elevadas tasas que se requieren para absorber la creciente mano de obra y reducir la precariedad laboral.

La pandemia provocó un choque de extraordinaria magnitud, golpeando la oferta y la demanda agregadas. Afecta, también, los flujos de fondos interinstitucionales y las hojas de balance de empresas y familias, el clima de negocios y la inversión local y extranjera, y empodera aún más a las agencias calificadoras de riesgo. Un primer impacto en la subregión se produce con las medidas de confinamiento, distanciamiento físico y restricción a la movilidad. La suspensión de labores, el cierre de empresas y los recortes de ingresos colapsan el gasto y deprimen más la actividad productiva. Minan el bienestar de toda la población —aunque no en la misma magnitud—, incluidas las clases medias, al perderse trabajos formales y prestaciones. Su resultado es un mayor nivel de pobreza y desigualdad.

La restricción externa al crecimiento económico de la subregión cobra fuerza en la pandemia. Su impacto se transmite a través de los diversos componentes de la balanza de pagos, tanto en la cuenta corriente como en la de capital. En particular, el confinamiento y la recesión en el mundo desarrollado —los Estados Unidos, en especial— detienen las exportaciones, interrumpen cadenas globales de suministros, colapsan el turismo y las remesas. En síntesis, debilitan las principales fuentes de divisas de Centroamérica. La situación se complica con la caída de los flujos de inversión extranjera, en particular hacia economías en desarrollo. A ello se suman fugas de capitales y un difícil acceso al financiamiento internacional. Si bien las importaciones se reducen debido a la disminución de la actividad, la balanza de pagos tensa las posibilidades de reactivación económica. Ello pone en especial riesgo a las economías dolarizadas de El Salvador y Panamá, impedidas de modificar el tipo de cambio nominal para amortiguar choques externos.

Cabe ilustrar algunos aspectos de la vulnerabilidad señalada de Centroamérica a los impactos de la pandemia. Sus exportaciones como proporción del PIB son mayores, en promedio, que las del resto de América Latina (véase el cuadro 1). El rango de la contribución de las exportaciones oscila entre el 22,2% del PIB (Guatemala) y el 51,2% del PIB (Panamá). De acuerdo con el Sistema de Estadísticas de Comercio (SEC) de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2020), el 34% del total exportado de bienes de la subregión fue a los Estados Unidos en 2019. Destaca la relevancia del comercio intrarregional. En efecto, las ventas entre los propios países de la subregión ascendieron al 31% de sus exportaciones totales de bienes<sup>2</sup>.

### Cuadro 1

Centroamérica: contribución de las exportaciones, el turismo y las remesas al PIB, 2019  
(En porcentajes del PIB)

País	Exportaciones	Turismo	Remesas
<b>América Latina</b>	20,4	8,1	1,7 <sup>a</sup>
Costa Rica	37,5	12,0	0,8
El Salvador	29,7	11,0	20,9
Guatemala	22,2	6,2	13,7
Honduras	45,7	11,7	21,6
Nicaragua	49,0	10,1	13,2
Panamá	51,2	13,6	0,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2020 [base de datos en línea] <http://interwp.cepal.org/cepalstat/Portada.html?idioma=spanish>; CEPAL, *Estudio económico de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020* (LC/MEX/TS.2020/29), Ciudad de México, 2020, y Consejo Mundial de Viajes y Turismo, "Economic Impact Reports" [en línea] <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>.

<sup>a</sup> Dato correspondiente a 2018.

<sup>2</sup> Las cifras proporcionadas por la SIECA no incluyen las exportaciones de las zonas francas y la maquila.

El debilitamiento de la demanda externa también presiona, a la baja, los precios de una gran variedad de productos básicos y otros productos de la subregión. Sin embargo, en las cifras del período enero-mayo de 2020 se registra un incremento interanual de los precios de algunos productos clave de exportación. Por ejemplo, en Costa Rica se registró un incremento de los precios de las exportaciones de dispositivos médicos, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua informaron sobre un fenómeno similar en los precios de algunos bienes agrícolas o minerales de exportación, por ejemplo, el banano o el oro.

La exportación de bienes agrícolas resulta hasta cierto punto menos perjudicada, debido a la menor elasticidad respecto del ingreso de la demanda externa de alimentos (CEPAL, 2020c). Es todavía muy pronto para saber si el alza de precios de ciertos productos de exportación persistirá. Por otra parte, la caída de los precios de los energéticos reduce considerablemente el costo de las importaciones de Centroamérica. Al vigilar las tendencias de las cotizaciones de los bienes agropecuarios, minerales y petróleo habrá que poner atención en la evolución de los términos de intercambio de la subregión.

En las exportaciones de servicios, el principal impacto se percibe en el turismo, ante las restricciones a la movilidad y el riesgo de contagio al viajar. No se ven perspectivas de una recuperación robusta en el corto plazo. En la reanudación paulatina de esta actividad se esperaría que se prefieran trayectos cortos, lo que podría impulsar el turismo interno y regional. Los países que exhiben la mayor dependencia del turismo, en cuanto a su contribución al PIB, son Panamá (13,6%), Costa Rica (12,0%) y Honduras (11,7%). Igualmente importante es su aporte en el empleo y las exportaciones de servicios. En el período 2014-2018, el turismo representó en Panamá el 22,4% de dichas exportaciones, y en ese mismo lapso participó con el 12,2% del empleo en Costa Rica (Mooney y Zegarra, 2020).

La probable disminución de las remesas familiares, debido al deterioro del mercado laboral estadounidense, es otro golpe para Centroamérica, si bien alcanza distinta intensidad en los diferentes países. Por un lado, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas, medidas como proporción del PIB, se ubicaron en 2019 en un rango entre el 13,2% (Nicaragua) y el 21,6% (Honduras). En Costa Rica y Panamá, no llegan al 1% del PIB. Ambos países, en períodos de dinamismo económico, tienden a ser más origen que destino de transferencias familiares. Después de una caída pronunciada, las remesas dirigidas a El Salvador, Guatemala y Honduras han mostrado una recuperación desde junio de 2020 (CEPAL, 2020a). Su evolución en la segunda parte del año está sujeta a condicionantes difíciles de predecir. Está el riesgo que representa la situación sanitaria, económica e incluso política en los Estados Unidos y la incertidumbre sobre la continuidad de los apoyos especiales a los trabajadores, pilar importante de su política contracíclica. Finalmente, las variaciones cambiarías también incidirán en el poder de compra en países de destino.

A la vez, las interrupciones en las cadenas globales de valor a consecuencia de la pandemia están mermando el acceso de Centroamérica a insumos intermedios para la producción de bienes de consumo interno o exportaciones. El Salvador, Honduras y Nicaragua son los países de la subregión que más dependen de insumos importados. Panamá, por su parte, verá una reducción considerable de los ingresos derivados de las operaciones del Canal y la Zona Libre de Colón (Castellani y otros, 2020).

Más allá de los efectos mencionados, la pandemia ha provocado una mayor volatilidad y percepción de riesgo en los mercados financieros. El índice de bonos de mercados emergentes (EMBI) —la diferencia entre las tasas de interés que pagan los bonos emitidos por países en desarrollo y los bonos del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos— muestra un deterioro en la subregión y en el mundo en desarrollo en general. Según datos del Banco Central de la República Dominicana (2020), entre febrero y septiembre de 2020 el EMBI (riesgo país) de América Latina se incrementó un 31,8%. El deterioro ha sido mayor en Centroamérica: el aumento del riesgo país en Guatemala fue del 31,7%, en Honduras del 52%, en Panamá del 52,9%, en Costa Rica del 54,7% y en El Salvador del 111,7%. El riesgo país de El Salvador (841 puntos básicos) es el más alto de la subregión —para Nicaragua no

hay datos—, seguido por los de Costa Rica (667), Honduras (398), Guatemala (323) y Panamá (203), frente a un agregado de 441 puntos básicos para América Latina en su conjunto. Seguramente en el resto del año la dificultad para acceder al financiamiento externo será creciente y parece imposible que las bajas tasas de interés en los mercados internacionales compensen el mayor riesgo país en el costo del financiamiento a la subregión.

Lo anterior incide de manera negativa en la inversión extranjera directa (IED) a Centroamérica y, en un momento dado, puede ser un detonante de una fuga masiva de capitales. Ya era alarmante que en el primer trimestre de 2020 —cuando la pandemia todavía no se dejaba sentir con fuerza— las cifras oficiales registraran caídas de la IED en todos los países centroamericanos. Según datos de CEPALSTAT (CEPAL, 2020i), la caída interanual de la IED en ese período era del 90,9% en El Salvador, el 11,6% en Guatemala, el 9,1% en Costa Rica, el 5,1% en Panamá y el 1,5% en Honduras. Es previsible que la caída se agudice en el resto del año.

La coyuntura repercute en el estado de las finanzas públicas. Por una parte, los gastos se elevan para atender a las necesidades que surgen ante la pandemia; por otra, los ingresos se contraen con el menor impulso económico interno y del comercio exterior. El endurecimiento de las condiciones de financiamiento complica las perspectivas. Asimismo, las depreciaciones cambiarías elevan el peso del cociente entre la deuda y el PIB, lo que tiende a restringir el espacio fiscal. En este contexto, los Gobiernos deberán procurar que la inversión pública no sea la variable de ajuste y que más bien se refuerce tanto para paliar la caída de la demanda en el presente como para avanzar en el mediano y largo plazo en una transformación de la estructura productiva a fin de insertarse en una senda de expansión elevada, sostenible e incluyente.

Los balances entre ahorro e inversión del sector privado también acusan los efectos de la crisis. Innegablemente el clima de inversión se hunde en la tormenta, afectado por la caída de las ventas, los cierres de actividades y la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y de variables clave de la economía nacional y mundial. El consumo privado, del mismo modo, está presionado a la baja en medio de la emergencia, como resultado de la caída de los ingresos y los empleos, y también por motivos de precaución.

Los efectos negativos se distribuyen de manera desigual en los sectores económicos y las poblaciones. La industria del turismo, la industria cultural, el comercio, los hoteles y restaurantes, el transporte y el sector textil se verán más afectados (CEPAL 2020e). Entre los grupos vulnerables destacan las mujeres, cuya situación resulta afectada por la falta de una economía del cuidado, a lo que se suma la violencia intrafamiliar, que tiende a exacerbarse en situaciones de confinamiento o contracción de ingresos. Los estratos de ingresos medios-bajos corren el riesgo de caer en situación de pobreza, lo que significaría borrar el avance material que la clase media tardó años en lograr. Los trabajadores informales —incluidos los que se desempeñan en el empleo doméstico— experimentan nuevas carencias y riesgos en materia de salud en la medida en que los programas de apoyo no los compensan. Los niños y los adolescentes ven que su acceso a educación de calidad se resquebraja o se destruye, sin mencionar el desarrollo integral que requieren en esas edades. Es posible que muchos abandonen sus estudios para buscar trabajo y compensar la pérdida de ingresos familiares. Se pueden seguir enumerando vulnerabilidades agudas en otros grupos: las personas mayores, la población rural, los indígenas y los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, las personas en situación de calle y otros (CEPAL, 2020f).

La magnitud final de los diferentes impactos de la crisis sobre las economías centroamericanas dependerá de la evolución de la pandemia, de las medidas que implementen los países y del diseño de políticas económicas oportunas para su posterior ejecución en el mediano y largo plazo. En la siguiente sección, se examinarán las respuestas de política económica, con énfasis en las políticas fiscal y monetaria, que los Gobiernos de la subregión han puesto en marcha para atender la emergencia.

### III. La respuesta de política macroeconómica frente a la pandemia

Los Gobiernos de la subregión, ante la gravedad de la situación provocada por la pandemia, comenzaron a tomar medidas inéditas. Movilizaron recursos para la salud, restringieron la movilidad, las actividades productivas y comerciales, y congelaron la vida comunitaria y social como la conocíamos. Siguiendo las lecciones de Keynes, implementaron políticas contracíclicas. En esta sección nos concentraremos en las políticas macroeconómicas más relevantes: la fiscal y la monetario-financiera<sup>3</sup>. El cuadro 2 ofrece una clasificación de ellas.

**Cuadro 2**  
Centroamérica: políticas adoptadas ante la crisis provocada por el COVID-19

Tipo de política	Medidas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Política fiscal	Modificaciones temporales en la recolección de impuestos	X	X	X	X		X
	Transferencias públicas	X	X	X	X	X	X
	Aplazamiento del pago de servicios	X	X	X	X	X	X
	Aumento de salarios en el sector público		X				
	Inversión física	X	X	X	X		X
	Emisión de deuda pública	X	X	X	X		X
Política monetaria y crediticia	Reducción de la tasa de política monetaria	X		X	X	X	
	Modificación del encaje bancario	X	X	X		X	
	Otras medidas para proveer liquidez	X		X	X		
	Moratoria y reestructuración de préstamos	X	X	X	X		X
	Congelación de la calificación crediticia y aceleración de procesos	X	X		X		
	Creación de nuevas líneas de crédito	X	X	X	X		X
Otras	Intervención en el tipo de cambio			X			
	Control de precios	X	X	X	X		X
	Intervención directa en el mercado laboral	X	X	X	X		X

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de A. Matarrita y R. Romero, "Políticas económicas implementadas en la región CAPARD para contrarrestar el impacto del COVID-19", *Notas Económicas Regionales*, N° 114, San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), junio de 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social", 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/en/topics/covid-19>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Policy Responses to COVID-19", 2020 [en línea] <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>; Banco Central de Honduras, "El Banco Central de Honduras revisa el programa monetario 2020-2021 y aprueba una nueva reducción en su tasa de política", *Boletín de Prensa*, N° 42/2020, Tegucigalpa, 31 de julio de 2020; Banco de Guatemala, "La Junta Monetaria por unanimidad reduce en 25 puntos básicos la tasa de interés líder de política monetaria", *Boletín de Prensa*, Ciudad de Guatemala, 25 de junio de 2020; Ministerio de Hacienda de El Salvador, *Estimación de los costos económicos, sociales, fiscales y medidas adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19*, San Salvador, abril de 2020, y Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, "Reglamentan la suspensión de los contratos de trabajo", 20 de marzo de 2020 [en línea] <https://www.mitradel.gob.pa/reglamentan-la-suspension-de-los-contratos-de-trabajo-2/>.

Costa Rica, Guatemala y Honduras hicieron uso de una amplia gama de políticas fiscales, monetarias y crediticias. En Nicaragua, la reacción ha sido muy débil e insuficiente. Panamá y El Salvador —dado que tienen economías dolarizadas— respondieron principalmente por el lado de los apoyos fiscales y crediticios. En el ámbito fiscal, como puede observarse en el cuadro 3, la orientación contracíclica en 2020 lleva a proyectar reducciones —con respecto a lo presupuestado— de los ingresos tributarios. Asimismo, se proyectan aumentos del gasto público, del déficit fiscal y de la deuda pública en relación

<sup>3</sup> Un listado y una descripción en detalle de la amplia gama de respuestas de política económica y social que cada uno de los países de la región ha puesto en marcha ante la pandemia se encuentra en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, de la CEPAL [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>. La información a nivel mundial se encuentra en los sitios web del Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://www.imf.org/external/spanish/index.htm> y el Banco Mundial [en línea] <https://www.bancomundial.org/>.

con el PIB en todos los países de la subregión. En efecto, la combinación de la contracción de la actividad productiva y la instrumentación de políticas contracíclicas, tanto con aumentos del gasto como con reducciones —hasta cierto punto endógenas— de algunos ingresos tributarios, provocará un aumento considerable del cociente entre deuda pública y PIB en 2020. El aumento es mayor en las economías no dolarizadas en la medida en que se produce una depreciación cambiaria significativa.

**Cuadro 3**  
Centroamérica: variación de los principales indicadores fiscales, 2020  
(En porcentajes del PIB)

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Ingresos tributarios</b>						
Presupuesto	13,3	18,2	10,4	16,8	17,2	7,7
Estimación de cierre	12,6	17,1	9,8	15,8	17,0	7,0
Pérdida esperada (puntos porcentuales)	0,7	1,1	0,5	1,0	0,2	0,7
<b>Gastos totales</b>						
Presupuesto	22,1	22,1	13,8	18,4	18,9	15,5
Estimación de cierre	22,6	28,6	16,3	21,6	19,4	22,0
Aumento esperado (puntos porcentuales)	0,5	6,5	2,5	3,2	0,5	6,4
<b>Déficit fiscal</b>						
Presupuesto	-7,9	-1,9	-2,6	-2,0	0,0	-3,1
Estimación de cierre	-8,3	-11,9	-5,8	-6,4	-0,8	-6,2
Aumento esperado (puntos porcentuales)	-0,4	-10,0	-3,3	-4,4	-0,9	-3,1
<b>Deuda pública</b>						
Presupuesto	62,8	71,1	27,3	51,2	35,9	46,8
Estimación de cierre	67,2	92,1	31,7	56,7	38,0	56,2
Aumento esperado (puntos porcentuales)	4,5	21,0	4,4	5,6	2,0	9,3

**Fuente:** Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), "Estimación de la situación fiscal de Centroamérica al final de 2020", *Notas de Coyuntura*, N° 05-2020, Guatemala, julio de 2020.

Según proyecciones del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2020b), la deuda de los gobiernos centrales se incrementará, en promedio para la subregión, 8 puntos porcentuales del PIB con respecto a los valores presupuestados, ubicándose en un 57%. El mayor aumento, de 21 puntos porcentuales, corresponderá a El Salvador, que registraría un nivel de deuda por encima del 90% del PIB. En los demás países, el aumento sería de un solo dígito; el mayor correspondería a Panamá (9 puntos porcentuales), seguido por Honduras (6 puntos porcentuales). Con ello, se proyecta que la deuda de ambos países llegue a un monto equivalente al 56% del PIB respectivo. Tanto en Guatemala como en Costa Rica se estima que dicho cociente presentará un alza de alrededor de 4,5 puntos porcentuales, con lo que se elevará a un 32% en el primer caso y un 67% en el segundo. En Nicaragua la deuda permanecerá prácticamente igual en relación con el PIB; presentará solo 2 puntos porcentuales de alza y llegará al 38%.

Este aumento extraordinario de la deuda pública responde a la ampliación del déficit fiscal. En efecto, en todos los países dicho balance muestra un incremento del déficit —en comparación con el aprobado previamente en el presupuesto—, que va de menos de 1 punto porcentual en Costa Rica (-0,4%) y Nicaragua (-0,9%) a menos de 4 puntos porcentuales o alrededor de esa cifra en Panamá (-3,1%), Guatemala (-3,3%) y Honduras (-4,4%), y alcanza un nivel mucho mayor, del 10%, en El Salvador. Tales aumentos del déficit fiscal, con la salvedad de Costa Rica, responden más al incremento de los gastos que a la reducción de los ingresos tributarios. La pérdida esperada de dichos ingresos a lo largo de 2020 es pequeña y se ubica entre el 0,2% y el 1,1% del PIB correspondiente (ICEFI, 2020b). Estas contracciones no son meramente resultantes de la caída de la actividad; reflejan la aplicación

de incentivos fiscales con orientación contracíclica. El exceso de gastos (si puede llamarse así) por encima de los inicialmente considerados presenta variaciones menos homogéneas en la subregión. Las estimaciones del ICEFI (2020b) ubican este “sobregasto” en medio punto porcentual del PIB en Costa Rica y Nicaragua, un nivel coherente con su expansión del déficit fiscal relativamente limitada. En los casos de Guatemala y Honduras el alza proyectada llega a 2,5 y 3,2 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, en tanto que la mayor alza, de 6,5 puntos porcentuales, se produciría en El Salvador.

A continuación, se comentarán con más detalles algunas de las principales medidas fiscales aplicadas en este esfuerzo contracíclico en los países centroamericanos, en diferentes montos y momentos. Estas incluyen modificaciones temporales en la recolección tributaria mediante créditos fiscales, condonaciones, amnistías, exenciones, reducciones y aplazamiento de los pagos.

En primer lugar, queremos destacar que en esta contingencia se han otorgado apoyos fiscales orientados tanto a las personas y las familias como a empresas vulnerables o afectadas<sup>4</sup>. En cuanto a los apoyos a la población, en Costa Rica se realizaron transferencias a personas en condición de pobreza y se distribuyeron paquetes de alimentos y de artículos de bioseguridad a personas con discapacidad, en extrema pobreza, personas mayores o afectadas por el desempleo. En El Salvador se transfirieron 300 dólares por familia a 1,5 millones de hogares y se entregaron 1 millón de paquetes de alimentos. En Guatemala se otorgaron transferencias focalizadas de 130 dólares mensuales durante tres meses y se entregó un bono de apoyo al sector informal, a los pensionados y a trabajadores del sector de la salud. También se repartieron paquetes de alimentos, medicinas e insumos a personas vulnerables. En Honduras se realizaron transferencias a trabajadores del sector del transporte y se entregaron paquetes de alimentos y artículos de higiene personal. En Panamá se entregaron vales para la compra de alimentos, medicinas y gas en la zona urbana y paquetes con estos productos en la zona rural. En el caso de Nicaragua, la información oficial solo indica la entrega de paquetes de alimentos en diversas zonas del país. Como medida adicional, en algunos países se otorgaron subsidios al consumo de servicios básicos. También se tomaron medidas en el campo del trabajo; por ejemplo, en El Salvador se aprobó un aumento salarial de 150 dólares para los empleados públicos que realizan un trabajo directo en la lucha contra de la pandemia. En general, la expansión de los apoyos fiscales dirigidos a los hogares se concretó mediante transferencias en dinero o especie.

Además de las medidas para proteger el consumo de los hogares, se tomaron medidas dirigidas al sector empresarial con el fin de preservar el empleo y la capacidad productiva. Los instrumentos para ello han sido diversos. En Costa Rica se realizaron transferencias públicas temporales dirigidas a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) de los sectores pesquero, turístico y agrícola. También se estableció una suspensión temporal de los impuestos a los boletos aéreos que pagan las compañías de aviación, por cuatro meses, y de las cuotas anuales para el sector pesquero, por tres meses. En Guatemala se declaró una moratoria de tres meses para el pago del impuesto corporativo y se suspendió el pago de las contribuciones —también por tres meses— de los empleadores al Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA), al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). En Honduras se aplazó el pago de impuestos de las empresas consideradas contribuyentes pequeños y medianos. En Panamá se difirió el pago de todo tipo de impuestos por 120 días y en El Salvador se otorgaron subsidios a las empresas con 100 empleados o menos para cubrir el 50% de los salarios por un máximo de hasta dos meses y, además, se difirió la contribución especial de las empresas turísticas. Aparte de las medidas fiscales, las empresas también recibieron apoyo financiero, aspecto que se discutirá con más detalle en los párrafos subsiguientes. El único país de la subregión que no concedió apoyos fiscales a las empresas es Nicaragua.

<sup>4</sup> Las medidas fiscales se recopilaron de las siguientes fuentes: Matarrita y Romero (2020), CEPAL (2020f), FMI (2020) y Ministerio de Hacienda de El Salvador (2020).

Otro tipo de medidas fiscales sirvieron indistintamente a hogares y empresas. Por ejemplo, en Costa Rica se declaró una moratoria del pago del impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y aranceles, y se rebajó en un 75% la base mínima contributiva que se paga a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en el caso de los patrones, trabajadores independientes y trabajadores del sector público. En El Salvador se aplazó temporalmente el pago del ISR para personas naturales y jurídicas. En Honduras se postergó el pago de todos los impuestos en el caso de los pequeños y medianos contribuyentes hasta junio de 2020 y del ISR hasta fines de agosto, además de establecerse una disminución del ISR del 8,5% también para este tipo de contribuyentes, mientras que en Panamá se prorrogó el pago de tributos por 120 días.

Los Gobiernos de la subregión han requerido financiamiento adicional para dotar de fondos a los programas y modalidades especiales de respuesta a la doble emergencia. Entre las fuentes externas destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En la subregión en su conjunto, los desembolsos más grandes han sido efectuados por el FMI (2.145 millones de dólares) y el Banco Mundial (2.025 millones de dólares). El BCIE también ha realizado un elevado desembolso (1.453 millones de dólares). De acuerdo con CEPAL (2020a), los países que más han emitido deuda son Costa Rica (1.679 millones de dólares), Honduras (1.169 millones de dólares) y Panamá (1.065 millones de dólares).

Una limitación de la estrategia inicial ante la emergencia es que los planes de iniciativas fiscales se concentraron —como sería previsible— en las tareas que debían acometerse en el corto plazo y descuidaron, por así decirlo, el diseño de una estrategia posterior a la emergencia para garantizar la sostenibilidad de la pauta de endeudamiento, en coherencia con una nueva agenda de desarrollo sostenible e incluyente de largo plazo.

Los proyectos de los presupuestos de ingresos y gastos públicos para 2021 deberían incluir planes que promuevan una recuperación económica sostenida y sostenible en el mediano y largo plazo. Hasta septiembre de 2020, solamente Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá han presentado su proyecto de presupuesto para 2021<sup>5</sup>. En los casos de Guatemala y Honduras, se incluyen criterios multianuales hasta 2023; sin embargo, los montos estipulados del esfuerzo fiscal para atender las consecuencias de la crisis en el mediano plazo pueden llegar a ser insuficientes<sup>6</sup>. Además, en ambos casos se planea recurrir a la consolidación fiscal para subsanar el impacto sobre las finanzas públicas. Costa Rica ha propuesto fuertes medidas de consolidación fiscal para 2021 y en septiembre se encontraba negociando un acuerdo con el FMI que implica reducciones importantes del gasto público y venta de activos en el mediano plazo. Es preciso alertar en cuanto a que la subregión corre el riesgo de un retorno muy prematuro a políticas de austeridad, que alargarían y profundizarían la recesión, precarizarían más el mercado laboral y, con ello, aumentarían los niveles de pobreza y desigualdad.

En el ámbito de la política monetaria y crediticia, los países de Centroamérica reaccionaron principalmente con disminuciones de la tasa de interés, reducciones del encaje bancario y medidas orientadas a facilitar el acceso al crédito<sup>7</sup>. Los bajos niveles de inflación brindan espacio para la ejecución de políticas monetarias convencionales de carácter expansivo. Según datos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA, 2020), entre febrero y septiembre de 2020 Costa Rica decidió reducir la tasa en 450 puntos básicos (del 5,25% al 0,75%), Guatemala en 100 puntos básicos (del 2,75% al 1,75%) y Honduras en 150 puntos básicos (del 5,25% al 3,75%).

<sup>5</sup> Véase Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2020), Secretaría de Finanzas de Honduras (2020a y 2020b), Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2020) y Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2020).

<sup>6</sup> En el caso de Guatemala, en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2021 se detalla que el costo de las medidas extraordinarias propuestas para mitigar los daños ocasionados por la crisis representa el 2,9% del monto presupuestado para el año (véase Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2020).

<sup>7</sup> Las medidas monetarias y crediticias se recopilaron de las siguientes fuentes: Matarrita y Romero (2020), CEPAL (2020f), FMI (2020), Banco de Guatemala (2020) y Banco Central de Honduras (2020).

Nicaragua, por su parte, fijó la tasa de política monetaria en un 6% en abril y la había reducido en 175 puntos básicos en agosto de 2020.

Por otro lado, en algunos países se realizaron modificaciones al encaje bancario, con el objetivo de aumentar la liquidez o incentivar la compra de deuda pública por parte del sistema bancario interno. En Guatemala se aprobó la flexibilización del cómputo del encaje bancario por un plazo de 180 días; en Nicaragua se disminuyó el encaje legal en un 10,5%, una medida que estará vigente durante 2020, y, según datos de la SECMCA (2020), en El Salvador se redujo el encaje bancario efectivo del 22,8% en febrero al 16,6% en julio de 2020. Entre otras medidas implementadas para inyectar liquidez a la economía, resalta la compra de bonos del gobierno en el mercado secundario por parte del Banco Central de Costa Rica hasta por un monto de 250.000 millones de colones. En relación con medidas vinculadas al tipo de cambio, solamente en Guatemala se intervino en el mercado de divisas para mantener la estabilidad cambiaria, por un monto de 400 millones de dólares, en marzo de 2020.

Dado que la inflación es persistentemente baja, las reducciones de la tasa de interés y las inyecciones de liquidez se producen en términos reales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la efectividad de los instrumentos convencionales de la política monetaria expansiva en períodos de crisis es muy baja tanto por las deterioradas expectativas de los inversionistas sobre sus rendimientos futuros como por la alta concentración y la escasa profundidad de los mercados financieros.

Como complemento a la política monetaria expansiva, en la mayoría de los países se han implementado medidas para facilitar el acceso al crédito y condiciones más atractivas para los hogares y las empresas afectadas. En Costa Rica se aprobó una línea especial de crédito para intermediarios financieros por 700.000 millones de colones y otra línea dedicada a las mipymes para capital semilla, compra de insumos intermedios o pago de planillas; en El Salvador se creó un fondo fiduciario de 600 millones de dólares para el apoyo de las mipymes y el sector informal; en Honduras también se instauró un fondo fiduciario para brindar crédito a las mipymes; en Guatemala se estableció una línea por 100 millones de quetzales para las mipymes, y en Panamá se creó un fondo especial para fortalecer el acceso al crédito, destinando 500 millones de dólares a la estabilidad del sistema financiero y otros 500 millones de dólares al establecimiento de líneas de crédito destinadas a los sectores más afectados por la pandemia. Entre las medidas crediticias, en varios países se aplicaron moratorias y se reestructuraron préstamos personales y empresariales, así como también se procedió al congelamiento y la regularización de las calificaciones crediticias. Por ejemplo, en Costa Rica se suspendió temporalmente la cobranza del interés en el caso de clientes afectados por la crisis que tienen créditos hipotecarios en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y en El Salvador se apoyó financieramente al sector agrícola por medio de una moratoria del pago de los préstamos bancarios.

Además de las medidas macroeconómicas, se aplicaron instrumentos complementarios para, por ejemplo, controlar los precios de productos clave o intervenir directamente con regulaciones nuevas en el mercado laboral. Con excepción de Nicaragua, en todos los países se impusieron controles de precios de productos de la canasta básica. En algunos también se controlaron los precios de los productos de higiene personal y bioseguridad. En relación con las intervenciones directas en el mercado laboral, resalta la creación en Costa Rica de un subsidio temporal para trabajadores afectados por la emergencia sanitaria y la aprobación en El Salvador de la Ley de Protección al Empleo Salvadoreño<sup>8</sup>, que comprende medidas temporales para salvaguardar la estabilidad de los empleados del sector privado.

La implementación de las políticas económicas para contrarrestar el impacto negativo de la crisis sobre las economías centroamericanas requiere de un esfuerzo fiscal considerable<sup>9</sup>. El rango de la magnitud del esfuerzo fiscal anunciado por los Gobiernos abarca del 0,8% del PIB en Costa Rica al

<sup>8</sup> Véase [en línea] <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/05-mayo/05-05-2020.pdf>.

<sup>9</sup> El monto final de la ejecución presupuestaria puede variar debido a las condiciones adversas del acceso al financiamiento externo. Además, la emisión de deuda pública está sujeta a la aprobación de los Congresos.

11,1% del PIB en El Salvador. En Honduras, este porcentaje asciende al 4,3% del PIB, en Guatemala al 2,5% y en Panamá al 3,7% (CEPAL, 2020d). Para Nicaragua no hay datos, ya que no se presentó un programa oficial de estímulo fiscal.

El tamaño del esfuerzo realizado no está necesariamente relacionado con el espacio fiscal que se percibía *a priori*. Costa Rica y El Salvador presentan mayores dificultades en sus finanzas públicas, con niveles de deuda pública —como proporción del PIB— superiores al 70% en 2019 (ICEFI, 2020a), y el monto de sus paquetes fiscales en relación con el PIB es contrastante. El éxito de las medidas contracíclicas no depende solo del monto final de la ejecución, sino también de su composición y de su aplicación oportuna. Sin duda es necesaria una planificación adecuada por medio de registros estadísticos confiables y pertinentes, y una ejecución transparente que incluya la rendición de cuentas del uso del dinero público.

La crisis obliga a una coordinación cercana entre las políticas fiscal y monetaria. La política fiscal debe ejercer el rol de liderazgo en el impulso a la actividad productiva y, en forma paralela, la política monetaria debe garantizar el financiamiento en el tiempo del aumento inevitable del déficit fiscal al menor costo posible (Panico, 2020). En Centroamérica, El Salvador y Panamá poseen economías dolarizadas, lo que imposibilita la coordinación entre las políticas. En cambio, aunque en magnitudes diversas, en Costa Rica, Guatemala y Honduras se han implementado políticas fiscales y monetarias expansivas de manera coordinada para abordar los efectos de la crisis.

Subrayamos que la política fiscal debe ejercer ese liderazgo, no solo en el corto plazo para afrontar las dificultades inmediatas, sino también en el mediano y el largo plazo, para contribuir a una recuperación económica robusta e incluyente. Para ello, es necesario considerar la necesidad de implementar reformas fiscales progresivas y redistributivas, y de reducir al máximo la elusión y la evasión de impuestos, con el objetivo de atender de manera integral el deterioro de las finanzas públicas. Igualmente importante es el diseño y la ejecución de medidas para superar las restricciones externas al crecimiento, tales como la regulación de los flujos de capitales y una política de transformación productiva que permita aumentar el valor agregado contenido en las exportaciones.

No obstante el esfuerzo en materia de políticas contracíclicas, será imposible compensar totalmente el inmenso golpe que ha significado esta doble crisis. Así, las estimaciones sobre el comportamiento de la actividad económica y la incidencia de la pobreza y la desigualdad para 2020 no son alentadoras. La evolución del índice mensual de actividad económica (IMAE) de los países centroamericanos ya muestra una importante tendencia a la baja. De acuerdo con información de la SECMCA (2020), la caída interanual registrada hasta mediados de 2020 (según el último dato disponible para cada país a septiembre) alcanza en Nicaragua un 9,5% en abril; en Panamá un 40,9% en mayo; en El Salvador un 12,2% y en Honduras un 13,4% en junio; en Costa Rica un 8,1% y en Guatemala un 4,8% en julio. Se espera que con el relajamiento de las medidas de confinamiento los países recuperen paulatinamente el ritmo de su actividad económica; sin embargo, no se descarta un segundo brote de contagios que, de ocurrir, tendría un impacto devastador.

Según las proyecciones de la CEPAL (2020a), se produciría una caída pronunciada del PIB real en todos los países de la subregión (véase el cuadro 4). Se estima una contracción promedio del 5,9% para Centroamérica, mucho menor que la esperada para el conjunto de América Latina y el Caribe, del 9,1%. Las caídas más agudas en la subregión se registrarían en El Salvador (-8,6%) y Nicaragua (-8,3%); esta última es muy preocupante, dado que profundizaría la crisis iniciada dos años atrás. Un indicador alternativo del efecto de la pandemia en la pauta de expansión de las economías, quizá más revelador, es la diferencia entre la tasa de crecimiento de 2019 y la proyectada para 2020. Desde esta óptica, se advierte que la pandemia provocará, al parecer, una desaceleración muy similar en Centroamérica y en América Latina y el Caribe en promedio. Efectivamente, mientras que la tasa de expansión del PIB de Centroamérica caerá 8,4 puntos porcentuales, la de América Latina y el Caribe disminuirá 9,1 puntos porcentuales. Desaceleraciones profundas se observarían en todos los

países: El Salvador (-11,0 puntos porcentuales), Panamá (-9,5), Honduras (-8,8), Guatemala (-7,9) y Costa Rica (-7,6). Nicaragua, en este sentido, es el país que mostraría un menor registro, pero partiendo ya de una recesión considerable en 2019. Es indudable que el impacto de la pandemia en la actividad económica sería mucho más agudo, de no ser por las políticas contracíclicas aplicadas.

**Cuadro 4**  
Centroamérica: tasa de crecimiento del PIB real, 2019 y 2020  
(En porcentajes)

País	2019	2020 <sup>a</sup>	Diferencia 2019-2020 <sup>a</sup> (puntos porcentuales)
<b>Centroamérica</b>	<b>2,5</b>	<b>-5,9</b>	<b>8,4</b>
Costa Rica	2,1	-5,5	7,6
El Salvador	2,4	-8,6	11,0
Guatemala	3,8	-4,1	7,9
Honduras	2,7	-6,1	8,8
Nicaragua	-3,9	-8,3	4,4
Panamá	3,0	-6,5	9,5
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>0,0</b>	<b>-9,1</b>	<b>9,1</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2020 [base de datos en línea] <http://interwp.cepal.org/cepalstat/Portada.html?idioma=spanish>; *Estudio económico de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020* (LC/MEX/TS.2020/29), Ciudad de México, 2020, y "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio, 2020.

<sup>a</sup> Proyecciones de la CEPAL.

En cuanto a la evolución del PIB real per cápita, las proyecciones de la CEPAL (2020a) señalan una caída del 7,1% en 2020 en la subregión en su conjunto, con las disminuciones más importantes en El Salvador (-9,4%) y Nicaragua (-9,2%). La contracción es tan grande que pasarán años antes de que Centroamérica logre recuperar los niveles anteriores a la pandemia. The Economist Intelligence Unit proyecta que El Salvador y Guatemala podrían no recuperar el nivel del PIB de 2019 hasta 2023 (*The Economist*, 2020a y 2020b). En el caso de Nicaragua, las estimaciones indican que aún no habrá recuperado el PIB de 2017 — anterior a la crisis sociopolítica de 2018 — en 2024 (*The Economist*, 2020c).

En cuanto a los efectos esperados sobre la incidencia de la pobreza, el cuadro 5 presenta proyecciones para 2020. Se prevén incrementos de los niveles de pobreza y pobreza extrema en todos los países de la subregión. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, los aumentos serían incluso mayores que los estimados para el conjunto de América Latina.

El Salvador y Nicaragua también son los países en los que se espera un aumento mayor de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema. El retroceso será grave y significará perder los logros obtenidos en los últimos años en la lucha contra la pobreza. Según las proyecciones, en 2020 la incidencia de la pobreza en Costa Rica será similar a la de 2007, en El Salvador a la de 2015, en Guatemala a la de 2014, en Honduras a la de 2013, en Nicaragua a la de 2009 y en Panamá a la de 2015 (CEPAL, 2020d). Las proyecciones también indican que la desigualdad aumentará en todos los países. En El Salvador, se proyecta un incremento del coeficiente de Gini en un porcentaje ubicado entre el 5,0% y el 5,9%; en Costa Rica y Panamá, entre el 3,0% y el 3,9%; en Honduras y Nicaragua, entre el 2,0% y el 2,9%, y en Guatemala entre el 1,0% y el 1,9% (CEPAL, 2020d). En general, Nicaragua y El Salvador son los países que se verán afectados en mayor medida por la crisis en cuanto a reducciones del crecimiento económico y aumentos de la incidencia de la pobreza.

**Cuadro 5**  
Centroamérica: población en situación de pobreza y de pobreza extrema, 2019 y 2020  
(En porcentajes)

Indicador	País	2019	2020 <sup>a</sup>	Diferencia 2020-2019 (puntos porcentuales)
Pobreza	América Latina	30,2	37,3	7,1
	Costa Rica	16,5	20,5	4,0
	El Salvador	33,7	40,2	6,5
	Guatemala	48,6	51,6	3,0
	Honduras	54,8	59,0	4,2
	Nicaragua	47,1	52,7	5,6
	Panamá	14,6	17,5	2,9
Pobreza extrema	América Latina	11,0	15,5	4,5
	Costa Rica	3,4	5,1	1,7
	El Salvador	7,4	11,9	4,5
	Guatemala	19,8	22,7	2,9
	Honduras	18,7	22,2	3,5
	Nicaragua	18,0	22,8	4,8
	Panamá	6,5	8,5	2,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio de 2020.

<sup>a</sup> Proyecciones de la CEPAL.

Las proyecciones sobre el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad llevan a reflexionar acerca de la relevancia de la política contracíclica. Si bien las medidas adoptadas fueron relevantes, en general, se necesita un esfuerzo mucho mayor que el realizado hasta el momento. En Costa Rica el esfuerzo —como proporción del PIB— ha sido insuficiente, y en Nicaragua nulo. Dado el impacto de la crisis y las perspectivas para el futuro, preocupa que los países retornen a políticas de austeridad demasiado pronto. Lo ideal es que la política fiscal contracíclica se institucionalice mediante la creación de estabilizadores automáticos. Además, las medidas deben enmarcarse en una visión de futuro y orientarse a preservar el empleo, proteger a la población vulnerable y promover una transformación productiva que asegure la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Sobre este punto, ahondaremos más en el siguiente apartado.

## IV. Reflexiones finales

Los Gobiernos de la subregión tuvieron una pronta reacción para enfrentar el golpe brutal que ha significado la pandemia. Inicialmente, además de ordenarse confinamientos y distanciamiento físico, se dieron apoyos para atender la salud y el bienestar material de las familias y empresas. Una vez relajadas las medidas de confinamiento, los Ministerios de Hacienda en coordinación con los bancos centrales y entidades de los gabinetes económicos y sociales hicieron suya la frase de Keynes en el sentido de que el momento de la austeridad es el del auge económico, no el de la recesión<sup>10</sup>. Así, con la excepción de Nicaragua, pusieron en marcha —en diferentes grados y montos— programas de expansión del gasto público y de relajamiento de las condiciones monetarias y financieras. La gama de acciones aplicadas a la fecha es muy amplia; sin embargo, será insuficiente para lograr una recuperación robusta. Las proyecciones de las trayectorias del PIB para 2020 y 2021 se han revisado repetidamente a la baja, lo que hace prever una recesión profunda y una lenta recuperación. Las revisiones seguirán estando sujetas a la incierta evolución de la pandemia y a la continuación o no de las medidas contracíclicas.

<sup>10</sup> "La austeridad fiscal y el recorte de gastos de las empresas no harán más que empeorar las condiciones preexistentes en el mundo" (Kozul-Wright, citado en UNCTAD, 2020b).

Si bien la incertidumbre afecta las proyecciones de ingresos y gastos públicos, no hay duda de que el balance fiscal primario y global se deteriorará y que el peso de la deuda subirá, afectado, además, por la contracción del PIB, el rezago de los ingresos tributarios frente a los gastos de emergencia y las depreciaciones del tipo de cambio. Es indiscutible que en 2021 el espacio fiscal en cada país de la subregión será mucho más estrecho que el que tenían o el que crearon en 2020. Este menor margen de maniobra fiscal coincidirá con necesidades de la población mucho más agudas. Baste tener presente que a fines de 2020, el PIB per cápita promedio en la subregión habrá retrocedido en términos reales al nivel que registró hace diez o más años, millones de personas habrán perdido su trabajo formal y muchas más estarán afectadas por la caída de sus ingresos y se encontrarán en una situación por debajo de la línea de pobreza. Además, no hay indicio alguno de una recuperación económica en 2021, salvo quizá en China y algunos otros países asiáticos donde el repunte adquiera la fuerza suficiente para compensar la contracción actual.

En este escenario, se presentan grandes desafíos en la subregión en cuanto a su política macroeconómica y social de corto plazo, así como su pauta de desarrollo de largo plazo. El primer desafío que enfrenta es el de no retirar anticipadamente los estímulos fiscales, monetarios y financieros contracíclicos dirigidos tanto a la población vulnerable como a la inversión, la actividad productiva y la preservación de fuentes de trabajo del sector empresarial<sup>11</sup>. Sobran experiencias negativas en que el giro prematuro a la austeridad, antes de haber consolidado el repunte económico, más bien ha prolongado la recesión y profundizado la pobreza y la desigualdad. Una premisa central de la política macroeconómica debe ser que una consolidación fiscal sostenible solo puede conseguirse en el marco de una robusta recuperación de la actividad económica. Buscar dicha consolidación, como en el pasado, priorizando la austeridad, con contención o recortes del gasto público, es contraproducente y muy costoso social y económicamente. En la medida en que agudiza y prolonga la recesión, tiende a aumentar —en vez de reducir— el cociente entre deuda y PIB<sup>12</sup>. Los Gobiernos de la subregión deben tomar en cuenta esta consideración, teniendo presente que, sin haber superado plenamente el primer brote de contagios de COVID-19, un segundo rebrote ya se percibe en varios países.

Enfrentar este primer reto implica un compromiso en materia fiscal para al menos mantener los estímulos de gasto público en esta fase de recesión, y hacerlos más eficaces y eficientes. Implica, a la vez, emprender acciones, o al menos sentar compromisos, para robustecer los ingresos tributarios y no tributarios y contemplar un programa de respaldo con financiamiento internacional. En cuanto a las iniciativas de gasto contracíclico, es imperativo que sus multiplicadores de ingreso y empleo sean elevados, sin que presionen excesivamente la balanza de pagos. En cuanto a los ingresos, la subregión adolece de una carga tributaria baja, con escaso impacto en términos de una redistribución más progresiva del ingreso. El mayor endeudamiento deberá considerarse en un horizonte temporal de al menos mediano plazo, a fin de asegurar que su trayectoria de sostenibilidad no se salga de control. Enfrentar este reto condiciona el grado en que los países de la subregión podrán sostener el esfuerzo contracíclico, e incide en las posibilidades de crear las condiciones para un repunte económico robusto. La debilidad estructural de los ingresos fiscales ha redundado en que la inversión pública haya sido el componente de ajuste ante las presiones por la consolidación fiscal, en detrimento de la infraestructura, del dinamismo de la inversión privada y, en síntesis, de la tasa potencial de expansión de las economías centroamericanas. En este esfuerzo, se necesita de la coordinación con las autoridades monetarias. Centroamérica deberá sopesar las posibilidades de que la banca central tenga un rol más activo en el financiamiento del desarrollo, más explícitamente de la inversión pública, y quizá en algunos proyectos

<sup>11</sup> De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2020a), retomar en 2021 la política de austeridad reducirá el crecimiento de la actividad productiva, aumentará el desempleo y la brecha laboral, y disminuirá la participación de los ingresos laborales.

<sup>12</sup> Véase una crítica fundamentada —especialmente pertinente para Centroamérica y las economías en desarrollo— de la visión de austeridad expansiva propuesta, entre otros, por Alesina, Favero y Giavazzi (2020) en Skidelsky y Fraccharoli (2017) y Skidelsky (2019).

en asociación con la actividad privada. Como señalamos en Barbosa y otros (2020): “tal financiamiento de la deuda pública puede conllevar riesgos para la estabilización macro de mediano plazo. Pero este es menor que la amenaza a la subsistencia de la población y que el riesgo a la paz social”.

El segundo, no desligado del anterior, es un desafío mayúsculo de economía política. Se necesita crear un consenso entre los actores políticos, sociales y económicos relevantes —de la nación y luego de la subregión— para rediseñar la agenda de desarrollo. Tal como la emergencia inédita exigió respuestas inéditas de política económica y social, para dejar atrás la emergencia de la pandemia y la crisis económica, y situar a Centroamérica en una senda de crecimiento elevado y persistente de la actividad productiva y del empleo se requieren pactos políticos y estrategias económicas inéditas. No se puede volver al *statu quo* anterior a la crisis. Es impensable mantener la misma pauta de acumulación, producción y distribución. Es negligente e irresponsable con la problemática ambiental, la desigualdad y la exclusión. Esta pauta ha probado su incapacidad para remover la restricción de la balanza de pagos sobre el crecimiento económico de la subregión; al contrario, la ha acentuado. La reactivación de la subregión tendrá que ser sostenible ambientalmente e incluyente socialmente. De lo contrario, estará condenada a sufrir intermitentemente la explosión de crisis sanitarias, financieras y fiscales, sin descartar la posibilidad de que derive en inestabilidad política y social.

Como afirma Mukhisa Kituyi, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): “la construcción de un mundo mejor requiere acciones acertadas ahora. Las vidas de las generaciones futuras, y de hecho del propio planeta, dependerán de las decisiones que todos tomemos en los próximos meses” (Kituyi, citado en UNCTAD, 2020b). Esta construcción del futuro debe comenzar ya en plena lucha contra la pandemia. El corto plazo y el largo plazo son distintos, pero comienzan el mismo día, hoy. Una forma de que las políticas contracíclicas contribuyan es que los apoyos destinados a las empresas se sujeten a condiciones en materia de desempeño ambiental y social (véase UNCTAD, 2020a). De manera análoga, los proyectos de inversión que emprenda o promueva el sector público en su rol contracíclico deben orientarse a cimentar la transformación productiva de largo plazo que reclama la subregión. Un elemento central debe ser la vinculación de la aplicación de dichas políticas con la concertación de una reforma fiscal de fondo —que puede concretarse ya en la fase de recuperación— para robustecer el espacio fiscal y tener un Estado capaz de cumplir con sus responsabilidades esenciales en términos de protección social y desarrollo económico. En una visión más amplia, la pandemia y sus impactos potenciados por las desigualdades y deficiencias del modo de acumulación e inserción de Centroamérica en la economía globalizada deben aprovecharse para lanzar un pacto nacional por un desarrollo sostenible e igualitario, basado en una cultura de derechos.

Más allá del esfuerzo nacional, en el caso centroamericano la nueva agenda de desarrollo pasa ineludiblemente por revitalizar y potenciar las iniciativas de cooperación e integración regional. ¿De qué otra manera podrían lograrlo una serie de economías pequeñas, sumamente abiertas al comercio y a los mercados de capitales mundiales, con mercados internos muy reducidos y cuyos sectores productivos y sistemas de innovación distan de estar en la punta de las cadenas globales de valor? La integración centroamericana, a pesar de obstáculos y algunos retrocesos, es desde hace tiempo muy relevante. Baste señalar que casi un tercio de su comercio es intrarregional. Imprimirle mayor dinamismo es vital para avanzar hacia un desarrollo sostenible e incluyente. Desde ya se podrían dar pasos en esa dirección, en la aplicación de las políticas contracíclicas, centrando las inversiones y estímulos en acciones o áreas estratégicas, para reconvertir la matriz productiva en el sentido de la sostenibilidad ambiental con igualdad. La transición hacia la llamada economía verde abre vastas áreas de cooperación e inversión a la actividad privada y pública coordinada regionalmente para desencadenar y sostener un nuevo ciclo de transformación productiva y expansión económica. La lista es casi infinita. Por señalar algunas áreas, se podría llegar a acuerdos tributarios, de atracción selectiva de inversión extranjera directa, circulación de capitales de corto plazo, migración y producción estratégica de determinados productos, entre otros y, con visión de más largo alcance, acuerdos para modernizar la infraestructura del sistema de salud, energías limpias, transporte público, ciencia, tecnología e innovación y coordinación fiscal, entre otros.

Pero, aun logrando una pronta revitalización del proceso de integración, la subregión no puede sola, sin un cambio en el concierto económico y financiero internacional. Los ingresos y gastos del sector público son muy limitados y están lejos de cubrir las necesidades de protección social e impulso al desarrollo. Solo con un respaldo internacional considerable Centroamérica podrá salir de la trampa de estancamiento, desigualdad y deterioro ambiental en que se encuentra sumida. El respaldo debe cubrir dos grandes aspectos. Se requiere, por una parte, una recuperación de la economía y el comercio mundial y, por otra, recursos de los organismos financieros internacionales. Para lo primero, es indispensable que las políticas macroeconómicas del mundo desarrollado mantengan su decidido impulso fiscal y monetario hasta que el consumo, y sobre todo la inversión privada, cobre dinamismo. Para lo segundo, es necesario que los organismos correspondientes tengan el convencimiento político y los fondos para dar respaldo financiero a Centroamérica. Como señaló recientemente la UNCTAD (2020a y 2020b), el mundo en desarrollo enfrenta un déficit de entre 2 y 3 billones de dólares en necesidades de financiamiento para los próximos 18 meses a causa de la pandemia.

En cuanto a recomendaciones más concretas sobre la arquitectura financiera internacional necesaria para salir de la pandemia con pasos firmes mediante una nueva agenda de desarrollo sostenible, sustentable e incluyente para Centroamérica, queremos subrayar la pertinencia de cuatro propuestas recientes de la UNCTAD: i) ampliar significativamente el uso de los derechos especiales de giro para apoyar las estrategias nacionales de los países en desarrollo; ii) lanzar a la brevedad una suerte de Plan Marshall para la recuperación de la salud mundial, financiado de manera tripartita con recursos de la cooperación para el desarrollo y de organismos multilaterales, junto con un renovado esfuerzo en el marco del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) para disminuir la elusión y la evasión tributaria; iii) crear una agencia multinacional de calificación crediticia bajo control público, que vendría a sustituir a las muy poderosas agencias existentes en la actualidad, con el fin de disponer de calificaciones mucho más objetivas, que tomen en cuenta la perspectiva tanto de las corporaciones financieras como de los países en desarrollo, y iv) crear una autoridad mundial de la deuda para establecer un marco jurídico e institucional internacional amplio y transparente que regiría las suspensiones temporales automáticas de los reembolsos de la deuda soberana en tiempos de crisis y gestionaría las reestructuraciones de manera justa, eficiente y transparente<sup>13</sup>.

Para concluir, subrayaremos dos lecciones fundamentales de la presente pandemia. La primera es la necesidad de recuperar la legitimidad del Estado como actor esencial e insustituible en la definición de la agenda de desarrollo, la identificación de los obstáculos o restricciones clave y la movilización de recursos para salvarlos. La segunda es la de revalorizar la noción de lo público frente a lo privado. Estos meses, en que se han vivido situaciones muy dramáticas en muchas ciudades y pueblos de la subregión y del mundo, nos han recordado que la salud de todos depende de la de los más vulnerables. La pandemia hizo patente en la subregión la ausencia de un régimen que pueda medio llamarse de bienestar<sup>14</sup>. Dejó al desnudo lacerantes desigualdades en algo tan básico como el acceso a agua potable y alimentación adecuada, por no mencionar la calidad y el acceso a educación, salud y empleo. Estas desigualdades son heridas sociales cuya raíz viene de inequidades de mucho tiempo atrás en la distribución de los beneficios del crecimiento. Estas heridas se reabren cada día, ante el cómplice silencio e indiferencia de los que más tienen, y con la pandemia se han expuesto de manera abrupta y dramática. Frente a ello, es imperativo construir este pacto nacional —y regional— con las características antes señaladas. Sin este pacto, el porvenir de Centroamérica se verá truncado y cancelado para los vastos contingentes de su población pobre, marginada y vulnerable, y en ese caso también se cancelará para todos como sociedad civilizada.

<sup>13</sup> Véase una descripción detallada de estas iniciativas en UNCTAD (2020a).

<sup>14</sup> Véase una aproximación analítica a las características que debe tener un régimen de bienestar, con referencia al caso centroamericano y de México, en CEPAL (2020a y 2020h).

## Bibliografía

- Alesina, A., C. Favero y F. Giavazzi (2020), *Austeridad: cuándo funciona y cuándo no*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Banco Central de Honduras (2020), “El Banco Central de Honduras revisa el programa monetario 2020-2021 y aprueba una nueva reducción en su tasa de política”, *Boletín de Prensa*, N° 42/2020, Tegucigalpa, 31 de julio.
- Banco Central de la República Dominicana (2020), “Entorno internacional” [en línea] <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2585-entorno-internacional>.
- Banco de Guatemala (2020), “La Junta Monetaria por unanimidad reduce en 25 puntos básicos la tasa de interés líder de política monetaria”, *Boletín de Prensa*, Ciudad de Guatemala, 25 de junio.
- Banco Mundial (2020), *Informe Semestral de la Región América Latina y el Caribe: la economía en los tiempos del COVID-19*, Washington, D.C., abril.
- Barbosa, N. y otros (2020), “América Latina frente al Gran Apagón”, *El País*, 6 de mayo [en línea] <https://elpais.com/economia/2020-05-06/america-latina-frente-al-gran-apagon.html>.
- Castellani, F. y otros (2020), *El impacto del COVID-19 en las economías de la región*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/el-impacto-del-covid-19-en-las-economias-de-la-region-centroamerica>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Estudio económico de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020* (LC/MEX/TS.2020/29), Ciudad de México.
- (2020b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2020c), “Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística”, *Informe Especial COVID-19*, N° 6, Santiago, 6 de agosto.
- (2020d), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio.
- (2020e), “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, 2 de julio.
- (2020f), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- (2020g), “Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social” [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- (2020h), *Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro. México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas* (LC/MEX/TS.2020/17/Rev.2), Ciudad de México.
- (2020), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://interwp.cepal.org/cepalstat/Portada.html?idioma=spanish>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), “Policy Responses to COVID-19”, [en línea] <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> [fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020].
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2020a), *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica*, N° 13, Guatemala, abril.
- (2020b), “Estimación de la situación fiscal de Centroamérica al final de 2020”, *Notas de Coyuntura*, N° 05-2020, Guatemala, julio.
- Matarrita, A. y R. Romero (2020), “Políticas económicas implementadas en la región CAPARD para contrarrestar el impacto del COVID-19”, *Notas Económicas Regionales*, N° 114, San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), junio.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2020), “MEF presenta proyecto de Presupuesto General del Estado 2021 por B/. 24.088.9 millones a la Asamblea Nacional”, 30 de julio [en línea] <https://www.mef.gob.pa/2020/07/mef-presenta-proyecto-de-presupuesto-general-del-estado-2021-por-b-24-088-9-millones-a-la-asamblea-nacional/>.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2020), “Proyecto de Presupuesto” [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/index.php/proyecto-de-presupuesto>.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2020), “Presupuesto Nacional de la República” [en línea] <https://www.hacienda.go.cr/contenido/12487-presupuesto-nacional-de-la-republica>.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2020), *Estimación de los costos económicos, sociales, fiscales y medidas adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19*, San Salvador, abril.
- Mooney, H. y M. Zegarra (2020), “COVID-19: shock sin precedentes sobre el turismo en América Latina y el Caribe”, *Resumen de Políticas*, N° 339, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.

- Panico, C. (2020), “La coordinación de las políticas económicas en los tiempos del coronavirus”, *Economía UNAM*, N° 51, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- SECMCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano) (2020), SECMCADATOS [base de datos en línea] <http://www.secmca.org/secmcadatos/>.
- Secretaría de Finanzas de Honduras (2020a), “Lineamientos de política presupuestaria 2021-2023” [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/formulacion-y-aprobacion/>.
- (2020b), “Normas de ejecución presupuestaria (disposiciones generales)” [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/formulacion-y-aprobacion/>.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2020), Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica [base de datos en línea] <http://www.sec.sieca.int/>.
- Skidelsky, R. (2019), “¿La reivindicación de la austeridad?”, *Project Syndicate*, 22 de mayo [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/budget-deficits-austerity-growth-alesina-keynes-by-robert-skidelsky-2019-05/spanish>.
- Skidelsky, R. y N. Fracarroli (eds.) (2017), *Austerity vs Stimulus: the Political Future of Economic Recovery*, Cham, Springer International Publishing.
- The Economist* (2020a), “El Salvador” [en línea] <https://country.eiu.com/el-salvador>.
- (2020b), “Guatemala” [en línea] <https://country.eiu.com/guatemala>.
- (2020c), “Nicaragua” [en línea] <https://country.eiu.com/nicaragua>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2020a), *Trade and Development Report 2020* (UNCTAD/TDR/2020), Ginebra.
- (2020b), “COVID-19: la UNCTAD advierte de una ‘década perdida’ si las políticas económicas se centran en la austeridad fiscal”, 22 de septiembre [en línea] <https://unctad.org/es/press-material/covid-19-la-unctad-advierte-de-una-decada-perdida-si-las-politicas-economicas-se>.



# El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Nora Lustig y Mariano Tommasi

## Resumen

La crisis causada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus tiene efectos nefastos en las sociedades latinoamericanas. Los sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente los que viven en la pobreza extrema, son los más afectados. Este artículo indica estrategias y respuestas específicas para i) reducir los riesgos epidemiológicos para salvar vidas; ii) proteger los medios de subsistencia, y iii) garantizar la acumulación de capital humano. Las externalidades epidemiológicas y las preocupaciones de carácter humanitario exigen una inclusión social universal. Para proteger la vida, la salud, los medios de subsistencia y el capital humano de los pobres y vulnerables, será fundamental realizar intervenciones específicas y decisivas a nivel local que vayan más allá de las transferencias de efectivo; destinar recursos adecuados a financiar las medidas de apoyo a los ingresos y otras intervenciones clave, e involucrar a los actores locales y las organizaciones de base para que las intervenciones sean eficaces.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos sociales, seguridad social, pobreza, personas socialmente desfavorecidas, ingresos, salud, educación, condiciones sociales, política social, América Latina

## Clasificación JEL

C63, D31, I32, I38

## Autores

Nora Lustig es Profesora Samuel Z. Stone de Economía de América Latina en el Commitment to Equity Institute (CEQI) de la Universidad de Tulane (Estados Unidos). Correo electrónico: [nlustig@tulane.edu](mailto:nlustig@tulane.edu).

Mariano Tommasi trabaja en el Centro de Estudios para el Desarrollo Humano (CEDH) de la Universidad de San Andrés (Argentina). Correo electrónico: [tommasi@udesa.edu.ar](mailto:tommasi@udesa.edu.ar).

# I. Introducción<sup>1</sup>

La pandemia mundial de enfermedad por coronavirus (COVID-19), junto con las respuestas nacionales y extranjeras, ha afectado gravemente a la sociedad en su conjunto en términos de pérdidas económicas y de vidas. Incluso si América Latina se hubiera salvado milagrosamente de la pandemia, los sucesos externos adversos (disminución de la demanda de exportaciones y turismo, caída de los precios de las materias primas y salidas de capital sin precedentes) habrían perjudicado significativamente a los países de la región. La pandemia y las medidas diseñadas para contenerla agravan el impacto negativo producido en el nivel de vida de maneras que aún se están evaluando, dada la incertidumbre sobre la dinámica de la pandemia.

Aunque todos los niveles de la sociedad se han visto afectados, la intensidad de la repercusión varía muchísimo entre los grupos sociales. La pandemia empobrece aún más a los pobres y exacerba la desigualdad. Los trabajadores del sector informal se ven gravemente afectados por las medidas de confinamiento. Los trabajadores poco cualificados no pueden trabajar desde casa. Los pobres y vulnerables<sup>2</sup> son los más afectados porque sus condiciones de vida y oportunidades futuras se ven amenazadas por las perturbaciones económicas y otros efectos negativos de la pandemia. A medida que el virus se propagó desde los distritos más ricos donde llegó primero, fue extendiéndose en el seno de las poblaciones que viven en unas condiciones sanitarias peores y sufren múltiples desventajas, que se magnifican debido al confinamiento.

La situación actual exige acciones urgentes en múltiples frentes relacionados: i) el frente epidemiológico, de atención sanitaria y saneamiento; ii) el frente económico; iii) el frente del mercado laboral, y iv) el frente de la protección social. Este trabajo se centra en un componente importante del frente de la protección social, que es identificar estrategias capaces de lograr tres objetivos para quienes viven en situación de pobreza y vulnerabilidad: i) reducir los riesgos epidemiológicos para salvar vidas; ii) proteger los medios de subsistencia, y iii) salvaguardar y asegurar la acumulación de capital humano. El objetivo de este documento es proporcionar un marco conceptual que oriente el diseño de las políticas.

El complejo vector de los trastornos derivados de la pandemia reduce los ingresos de la mayoría de las personas. Entre otras cosas, para determinados umbrales de pobreza, hará aumentar el número de personas pobres en las estadísticas oficiales. Un informe reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que el número de “nuevos pobres” será del orden de 45 millones de personas (CEPAL, 2020b). Las actuales medidas macroeconómicas y de otro tipo intentan –o deberían intentar– suavizar la presión a la baja sobre la curva de ingresos. Se destinan –o se deberían destinar– distintas medidas a amortiguar el impacto en el empleo y los ingresos de muchas personas afectadas y, en particular, de las personas que corren el riesgo de caer en la pobreza. Sin embargo, aquellos que ya eran pobres corren el peligro de sufrir grandes pérdidas de ingresos, que en algunos casos los llevarían a vivir por debajo del umbral de la pobreza extrema. Según la CEPAL, cerca de 29 millones de personas podrían engrosar las filas de los que viven en la pobreza extrema en 2020 como consecuencia de la pandemia (CEPAL, 2020b). Sin duda, los pobres deben tener prioridad en lo que respecta al apoyo a los ingresos, pero eso no será suficiente para proteger de modo eficaz sus vidas, sus medios de subsistencia y su capital humano. Estas personas, los pobres crónicos, no solo sufren escasez de ingresos. También

<sup>1</sup> Este documento se basa en una versión más extensa (véase Lustig y Tommasi (2020)), que incluye todo el conjunto de materiales de apoyo y referencias. Entre otras cosas, el presente documento incluye actualizaciones para reflejar los rápidos cambios que ha sufrido la región como resultado de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Nos gustaría agradecer a Mart Trasberg su ayuda en esta tarea.

<sup>2</sup> A veces en la bibliografía económica, la palabra “vulnerable” se usa para referirse a personas cuyos ingresos están por encima del umbral de la pobreza, pero que corren el riesgo de caer en la pobreza si sufren una adversidad. Aquí no usamos el término de esa manera, sino en el sentido estándar del diccionario, de una persona que necesita atención, apoyo o protección especiales debido a su edad, discapacidad o riesgo de sufrir malos tratos o abandono.

suelen vivir en hogares hacinados, carecen de los servicios sociales básicos, reciben poca atención médica y educación, y sufren diversas formas de discriminación. Este grupo incluye a los residentes de barrios marginales urbanos y otras zonas donde se concentra la pobreza, los migrantes indocumentados y las comunidades indígenas. Dentro de estos grupos, los niños, las mujeres, las personas mayores, las personas con capacidades diferentes y las del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales (LGBTQI) se enfrentan a desafíos aún mayores.

Es fundamental que la respuesta política preste especial atención a las personas pobres y en situaciones vulnerables, por tres motivos principales. En primer lugar, como este grupo ya sufre múltiples desventajas, existe el imperativo ético de priorizar sus necesidades, ya que se trata de las personas que menos pueden permitirse verse afectadas por las muchas consecuencias negativas derivadas de la pandemia. En segundo lugar, los efectos negativos sobre este grupo probablemente tendrán repercusiones durante mucho tiempo. La bibliografía moderna sobre el desarrollo enfatiza los efectos permanentes que las perturbaciones temporales pueden tener en la vida de los bebés, los niños, los adolescentes y las mujeres. Las circunstancias como la malnutrición infantil, el abandono escolar y las experiencias traumáticas en algún momento de la vida suelen tener efectos irreversibles.

En una pandemia existe un tercer motivo fundamental para dar prioridad a quienes viven en la pobreza y en situaciones vulnerables. A medida que el virus se propaga rápidamente, las personas con realidades cotidianas más precarias no solo tienen un mayor riesgo de contraer la infección, sino que, además, son una fuente plausible de transmisión. Si no se compensa a estos grupos, al menos parcialmente, por su pérdida de ingresos durante los confinamientos, les resultará muy difícil cumplir las restricciones. Si las pruebas o la eventual vacuna no están ampliamente disponibles y son gratuitas (o tienen un coste muy bajo), es probable que los pobres y vulnerables decidan no hacerse la prueba o no vacunarse. Esta externalidad es uno de los principales argumentos a favor de priorizar estos grupos en el contexto de una pandemia. Durante la pandemia, “olvidarse” de proteger a determinados sectores de la sociedad (como los habitantes de barrios marginales, las personas sin hogar, los migrantes indocumentados o la población transexual, por nombrar solo algunos) puede perjudicar gravemente la capacidad de contener la propagación del virus. Durante una pandemia, la protección social universal se convierte en una condición necesaria para combatir con éxito la propagación de la enfermedad.

## II. El COVID-19 exacerba las desigualdades y vulnerabilidades preexistentes

### 1. Los grupos que corren el riesgo de contagiarse, enfermar y morir

Si bien el número inicial de contagios y muertes en la región fue relativamente bajo, América Latina se ha convertido ahora en uno de los puntos críticos del COVID-19. En el momento de redactar este documento, la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Perú se encuentran entre los diez primeros países en términos de contagios; y el Brasil, Colombia, México y el Perú, entre los diez primeros en términos de muertes por cada 100.000 habitantes (CRC, 2020)<sup>3</sup>. Las personas mayores y aquellas con afecciones preexistentes son los dos grupos principales que corren el riesgo de contraer el COVID-19 y sucumbir. En cuanto a la edad, la proporción de personas mayores en la población de América Latina no es grande (menos del 9%) (CEDLAS/Banco Mundial, 2020). En cuanto a las

<sup>3</sup> Asimismo, de acuerdo con las proyecciones del Instituto de Sanimetría y Evaluación Sanitaria (IHME) publicadas el 25 de junio de 2020, se estima que, a 1 de octubre, el total de muertes por COVID-19 en América Latina y el Caribe llegaría a casi 440.000 (IHME, 2020).

afecciones preexistentes, sin embargo, la situación es preocupante. El sobrepeso y la obesidad son muy prevalentes en América Latina (casi el 60% de la población), y el 10% de la población padece diabetes (OPS, 2020). Además, las deficientes condiciones sanitarias en los barrios marginales y otros barrios pobres de América Latina los convierten en lugares de especial preocupación.

## 2. Múltiples privaciones

Según el indicador internacional de la pobreza de 5,50 dólares de los Estados Unidos al día (expresado en términos de paridad del poder adquisitivo), la tasa de pobreza en América Latina antes del COVID-19 era del 23%. Casi el 4% de los latinoamericanos vivían en la pobreza extrema (es decir, en el umbral de la pobreza de 1,90 dólares al día o menos) y no ganaban lo suficiente para comprar la cantidad mínima de alimentos para una nutrición adecuada. En América Latina, el 10% de la población (definida según el umbral de la pobreza de 3,20 dólares al día) corría el riesgo de caer en la pobreza extrema. Este porcentaje era considerablemente mayor en algunos países de América Latina, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y el Ecuador (CEDLAS/Banco Mundial, 2020; CEPAL, 2020a).

Sin embargo, la pobreza asociada a los ingresos es solo la punta del iceberg en la vida de los pobres crónicos. Para la mayoría de la población en cuestión, la pobreza es una condición de vida que supone desventajas en múltiples ámbitos. Más del 80% de las personas en el quintil más pobre de la distribución de los ingresos trabajan en el sector informal y, por lo tanto, no tienen acceso a un seguro de desempleo, pensiones contributivas ni otras prestaciones. En América Latina, el 22% de las personas carecen de acceso a agua potable segura; el 34% no disponen de conexión a Internet, tan imprescindible en estas circunstancias, y el 45% no tienen cuenta bancaria. Si bien el grado de pobreza es más elevado en las zonas rurales, aproximadamente dos terceras partes de los pobres viven en zonas urbanas. Este parece ser el sector más afectado por la pandemia. Más del 20% de los residentes urbanos viven en barrios marginales, donde las condiciones de hacinamiento y de hábitat deficiente son extremas (CEDLAS/Banco Mundial, 2020; CEPAL, 2020a).

## 3. La perturbación generada por el COVID-19 interactúa con las desigualdades y las vulnerabilidades existentes

Todas las desventajas mencionadas anteriormente que dan lugar a una pobreza multidimensional interactúan con las condiciones generadas por la pandemia y crean lo que puede llegar a ser un círculo vicioso. Muchas de estas vulnerabilidades hacen que las personas sean más propensas a contraer el coronavirus, y muchos de los efectos de la pandemia agravan el sufrimiento ocasionado por las privaciones.

Por ejemplo, vivir en barrios marginales hace que las personas sean más susceptibles a las infecciones y enfermedades graves debido al hacinamiento y a no tener acceso a agua y saneamiento. El mercado laboral informal es un aspecto clave de la vida de las personas pobres y vulnerables, y amplifica los efectos de la gran disminución de los ingresos que ha ocasionado la pandemia, especialmente para las personas que poseen pocos o ningún activo. En la mayoría de los países de la región, los trabajadores del sector informal no tienen ninguna protección social. No solo es poco probable que los pobres tengan un trabajo que se pueda realizar a distancia, sino que, además, les sería difícil hacerlo dadas las condiciones de sus hogares y la falta de infraestructura (como la conexión a Internet)<sup>4</sup>. Esto condiciona la posibilidad de “quedarse en casa”. Si los pobres carecen de los medios para satisfacer sus necesidades básicas a corto plazo, no pueden seguir las reglas del aislamiento social. No pueden quedarse en casa si eso les impide obtener su sustento diario.

<sup>4</sup> Lo mismo vale para la escolarización. Las desventajas educativas que sufren los niños pobres están empeorando, ya que se encuentran aislados en sus hogares sin conexión, con unos padres carentes de educación.

Quedarse en casa significa soportar una serie de penurias provocadas por el hacinamiento, la falta de servicios básicos y los entornos deficientes donde se encuentran las viviendas. Además, es menos probable que estas familias tengan acceso a la educación y a fuentes de información fiables, ya que carecen de las herramientas necesarias para la conectividad. Quedarse en casa podría generar otros problemas de salud, especialmente teniendo en cuenta la situación actual del sector de la salud, en la que los problemas no relacionados con el coronavirus no reciben la atención adecuada. El confinamiento, el aburrimiento, la incertidumbre y el miedo asociados a las medidas de confinamiento podrían agravar la disfunción familiar que, en casos extremos, exacerba la violencia doméstica y el maltrato infantil.

Algunas de las principales dinámicas del círculo vicioso derivan del efecto combinado de las políticas de contención, y entre las repercusiones económicas se encuentran las que afectan al capital humano de los niños. En particular, es probable que la desnutrición en el útero y en las primeras etapas de la vida aumente como resultado de los ingresos más bajos. Además, es probable que el cierre de las escuelas afecte profundamente a los niños de hogares pobres, a quienes les puede resultar sumamente difícil (si no imposible) continuar con su educación desde casa a causa de la falta del equipo adecuado, la conectividad y, sobre todo, un tutor. Es muy probable que los niños terminen con un rendimiento más bajo y muchos podrían abandonar la escuela por completo. Este año puede acabar con la mayor pérdida de capital humano de la historia moderna. Esta pérdida se distribuirá de manera muy injusta, y los más vulnerables serán quienes padecerán más los efectos de este coste.

### III. Un breve perfil de los grupos vulnerables

Como hemos dicho en la introducción, nuestro objetivo es proporcionar un marco conceptual para dar una respuesta política eficaz con el fin de proteger la salud y las vidas, los medios de subsistencia y el capital humano de los pobres y vulnerables. Definir a los pobres de ingresos es sencillo: se considera pobre cualquier persona cuyos ingresos sean inferiores al umbral de pobreza del país. Ayudar a las familias que viven en la pobreza a hacer frente a la pérdida de ingresos durante la pandemia también es sencillo: los gobiernos deberían ampliar los programas existentes de transferencias de dinero en efectivo (o añadir nuevos). Por lo menos 15 Estados introdujeron nuevos programas de asistencia social durante los primeros meses del confinamiento y la mayoría también ampliaron los sistemas existentes.

Sin embargo, nosotros argumentamos que otras formas de privación –más allá de la falta de ingresos suficientes– requieren la misma atención. La violencia a manos de la pareja con quien se convive o la discriminación en el sistema de salud debido al color de la piel, la orientación sexual o el estado migratorio son desventajas que se han agravado durante la pandemia. Estos comportamientos disfuncionales no pueden combatirse simplemente con transferencias de efectivo. Asimismo, las dificultades de los niños pobres en los barrios marginales que continúan su educación durante los confinamientos tampoco se pueden resolver con transferencias de efectivo. Las transferencias de dinero en efectivo no producirán el tipo de acompañamiento que los niños necesitan para continuar con la educación en casa de modo eficaz. Por lo tanto, el diseño de una respuesta política eficaz debe pasar por la identificación de los grupos vulnerables y sus circunstancias particulares. A continuación proporcionamos una descripción general de algunos de los principales grupos vulnerables.

- **Los pobres de las zonas urbanas.** Los pobres de las zonas urbanas, especialmente los que viven en barrios marginales, viven en una situación de gran complejidad en términos del riesgo epidemiológico, sus medios de subsistencia, su capital humano y sus condiciones de vida. Estos se superponen con otros tipos de privaciones<sup>5</sup>. Se trata, en gran parte, de trabajadores informales, sin activos ni seguridad social. Viven en hogares hacinados, sin

<sup>5</sup> Muchas de las condiciones que describimos aquí también se aplican a la pobreza rural.

agua ni saneamiento. Una gran proporción de ellos no tienen acceso a Internet. Sufren problemas de salud preexistentes. La mayoría de ellos no tienen acceso al sistema bancario. Suele haber varias disfunciones en la familia que, durante un confinamiento, pueden magnificarse hasta llegar a la violencia doméstica y el maltrato infantil. Para este grupo, quedarse en casa es extremadamente difícil.

- **Las mujeres.** La mayoría de las mujeres pertenecen al sector de los servicios, que ha sido especialmente afectado por las medidas de distanciamiento físico. Las mujeres son las cabezas de familia de muchos hogares monoparentales, que corren un mayor riesgo, lo que hace que las mujeres sean más vulnerables a la inestabilidad financiera. En toda la región, las mujeres son responsables de la mayoría de las tareas domésticas, que en muchos casos han aumentado debido a la cuarentena. También son las principales víctimas de la violencia doméstica, y los malos tratos han empeorado, ya que la cuarentena ha obligado a las familias a encerrarse juntas, lo que ha hecho aumentar las tensiones entre los miembros del hogar. Además, surgen otras fricciones cuando las familias tienen dificultades para llegar a fin de mes. Incluso antes de la llegada del COVID-19, el 15% de las mujeres latinoamericanas habían denunciado que sufrían violencia doméstica (ONU-Mujeres, 2020).
- **Los niños.** Hay más de 150 millones de niños en América Latina. Casi la mitad viven en la pobreza. Incluso sin hacer referencia a los casos extremos como los niños que viven en la calle, muchos de estos niños son extremadamente vulnerables en circunstancias normales y, más aún, en este momento. Hay niños que pueden acabar solos si su único cuidador enferma o muere. Muchos niños ven empeorar sus condiciones de vida debido a los problemas de ingresos de sus padres. Un gran número de niños tienen dificultades asistenciales en las circunstancias actuales. La escolarización de los niños pobres queda interrumpida a causa del cierre de las escuelas. Muchos jóvenes sufren varios de estos riesgos y desventajas al mismo tiempo. Especialmente en el caso de los niños pequeños, cualquiera de estas situaciones temporales puede tener efectos permanentes.
- **Las personas mayores.** Además de tener la mayor probabilidad de morir de COVID-19, las personas mayores también destacan como grupo vulnerable desde una perspectiva social. Dependen en gran medida de otras personas, al no saber usar las herramientas tecnológicas o de comunicación. Algunas viven solas y tienen dificultades para obtener alimentos, asistencia médica y medicamentos a causa de los confinamientos.
- **La población indígena.** América Latina tiene casi 50 millones de habitantes que pertenecen a comunidades indígenas (de más de 500 etnias diferentes). Estas comunidades representan el 8% de la población total de la región, el 14% de los pobres y el 17% de las personas que viven en la pobreza extrema (Albertos, 2018). En cuanto a su relación con el mercado laboral, los indígenas suelen tener empleos precarios y poco cualificados. Las comunidades indígenas también tienen un acceso restringido a la educación y sufren de primera mano los efectos negativos del cambio climático. Además, tanto su acceso a los centros médicos y a un saneamiento básico como su situación general de salud son deficientes en comparación con los de las poblaciones no indígenas con características similares.
- **Los migrantes.** Los migrantes, especialmente los indocumentados, suelen sufrir marginación y discriminación. Tienden a trabajar en el sector de servicios –sobre todo, en la industria de la hostelería–, que se ha visto especialmente afectado. A menos que sean residentes permanentes de larga duración, los migrantes no tienen derecho a beneficiarse de las transferencias de efectivo ni de otros programas. Por lo tanto, cumplir los confinamientos se convierte en una tarea imposible, ya que no existe ninguna red

de protección para estos grupos. Eso es problemático porque justamente estos grupos se convierten en portadores naturales de la enfermedad y pueden desencadenar nuevos brotes. El problema se agrava porque, en algunos países, los migrantes indocumentados no tienen acceso al sistema de salud.

- **Otros grupos vulnerables.** La población “olvidada” y excluida también incluye otros grupos, como las personas sin hogar, la población reclusa, las personas que realizan trabajo sexual y las personas transexuales. Al diseñar políticas para contener la propagación del virus y mitigar el impacto de la consiguiente crisis económica, los responsables de formular políticas deben ser lo más inclusivos posible. El principio rector fundamental debe ser el indicado en la introducción: la protección social universal (en un sentido multidimensional) como requisito previo para combatir con éxito la propagación de la enfermedad.

## IV. El impacto de las medidas de confinamiento en las personas que viven en situaciones de pobreza y vulnerabilidad

### 1. Ingresos

Si bien no hay datos oficiales sobre el efecto del COVID-19 en la pobreza y la desigualdad, las microsimulaciones nos dan una idea de las posibles repercusiones. Lustig y otros (2020) calculan el impacto de las políticas de confinamiento originadas por el COVID-19 en la Argentina, el Brasil, Colombia y México. Las medidas de confinamiento tienen una gran repercusión en la pobreza de ingresos: el aumento del número de personas que viven en la pobreza en esos cuatro países (sin tener en cuenta la asistencia social) varía de 23,3 a 30,4 millones, dependiendo de las hipótesis. Los autores no suponen que las pérdidas de ingresos son proporcionalmente iguales en todos los tramos de la distribución de los ingresos, lo que hace que el efecto simulado sea mayor que en algunas estimaciones anteriores. A diferencia de lo esperado, Lustig y otros observan que los peores efectos no se producen en los más pobres, sino en las personas que ocupan (aproximadamente) una posición intermedia en la escala de distribución de los ingresos. Esto se debe a que las políticas de asistencia social implementadas por la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 25 años amortiguan los efectos sobre la caída de ingresos de los más pobres. El análisis también muestra que la ampliación sustancial de la asistencia social existente o los programas completamente nuevos (Argentina y Brasil) podrían contrarrestar una parte significativa de la pobreza causada por la crisis<sup>6</sup>.

### 2. Privación multidimensional

Para evitar que el virus se propague sin control –cuando no se dispone de la capacidad de hacer bien las pruebas, el rastreo y el aislamiento–, todos los países latinoamericanos han puesto en práctica confinamientos (cuarentenas) totales o específicos. Una encuesta realizada en barrios urbanos pobres de la Argentina y los breves informes elaborados por las oficinas en los países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre otros 12 países aportaron unas primeras pruebas de los efectos de las medidas de confinamiento en los pobres y vulnerables (Kessler, 2020).

<sup>6</sup> Estos países no obtienen tan buenos resultados cuando se tienen en cuenta los efectos a largo plazo del cierre de las escuelas sobre el capital humano, como se muestra en Lustig, Neidhöfer y Tommasi (2020).

En primer lugar, 8 de los 13 países mencionaron cuestiones relacionadas con la salud entre las principales preocupaciones. Se han limitado los servicios habituales y existen obstáculos importantes para obtener medicamentos y recetas, tan necesarios. En segundo lugar, en 5 de los 13 países, el aumento de la violencia doméstica –tanto en las calles como dentro de los hogares– se mencionó entre las principales preocupaciones. Esta situación se ve agravada por el elevado consumo de alcohol y drogas.

En tercer lugar, se constata que el acceso a los alimentos es uno de los principales problemas. Las tiendas de comestibles de los barrios frecuentadas por la población pobre carecen de una oferta adecuada, y a esto se le suman los grandes aumentos de precio y la disminución de los ingresos. Es difícil para las organizaciones no gubernamentales (ONG), las iglesias y otros actores sociales locales mantener en funcionamiento sus actividades habituales en las circunstancias actuales. Entre los demás problemas que se detectaron se encuentran la discriminación y la exclusión de minorías, migrantes y miembros de la comunidad LGBTQI; el hacinamiento, y el acceso desigual al aprendizaje en línea.

Las clases virtuales no están disponibles para todo el mundo, ya que los servicios de conexión se distribuyen de manera desigual en estos barrios. Dado que los jóvenes no han podido comenzar adecuadamente el año académico, su situación ha empeorado. El abandono escolar es un fenómeno frecuente y estas circunstancias temporales pueden tener efectos permanentes para los niños y adolescentes marginados de la sociedad.

Existen ciertas pruebas del impacto del COVID-19 en otros ámbitos no relacionados con los ingresos, como la nutrición, la salud, la matriculación escolar y los resultados del aprendizaje. El Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2020) calcula que el número total de personas en situación de inseguridad alimentaria grave podría aumentar y pasar de 3,4 millones en 2019 a unos 16 millones en 2020 debido al COVID-19 en la región. Los programas de alimentación escolar son un componente crucial de las políticas para garantizar el derecho a la alimentación, y se estima que, debido al cierre de las escuelas, se ha visto afectada la forma habitual de obtención de alimentos de 65 millones de escolares (FAO/CEPAL, 2020). Mientras que, antes de la pandemia, se esperaba que los niños completaran 7,7 años de escolarización en América Latina y el Caribe, las simulaciones realizadas por Azevedo y otros (2020) sugieren que los confinamientos podrían reducir la escolarización a los 7,4 años en el escenario optimista (se cierran las escuelas durante tres meses de un año escolar de diez meses) y a los 6,8 años en el escenario pesimista (se cierran las escuelas durante siete meses). En el marco del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), se espera que la puntuación media en la región disminuya de 402 a 396 en el caso optimista, y a 376 en el pesimista.

## V. El diseño y la ejecución de una respuesta eficaz

Este apartado describe las recomendaciones institucionales para diseñar y ejecutar una respuesta política eficaz. También presenta recomendaciones de políticas específicas, muchas de las cuales ya se están probando en la región.

### 1. Recomendaciones institucionales

Como se ha planteado anteriormente, muchas comunidades y colectivos latinoamericanos sufren varias desventajas simultáneamente. En otras palabras, sufren pobreza multidimensional. Estas situaciones preexistentes se ven agravadas por la pandemia del COVID-19, que pone en peligro no solo sus vidas y medios de subsistencia, sino también su capital humano. La teoría moderna del desarrollo humano reconoce que durante la vida de las personas se producen acontecimientos críticos que podrían

afectarlas para siempre, como un incendio en su casa, la muerte de un miembro de la familia, una atención médica inadecuada durante el embarazo, la malnutrición infantil, experiencias traumáticas, un embarazo adolescente, la violencia doméstica, el consumo de drogas y el abandono escolar. Habida cuenta de la existencia de múltiples dimensiones de la privación que se refuerzan recíprocamente y en vista del riesgo de tales acontecimientos perturbadores a lo largo de la vida, es tremendamente importante –en épocas normales e incluso más en la emergencia actual– que las intervenciones públicas consigan centrarse en ayudar a estos grupos vulnerables de la población. Para las personas más vulnerables, las políticas generales impuestas desde arriba no son suficientes. Deben ir acompañadas de esfuerzos coordinados que se centren en los riesgos específicos que sufren cada comunidad, cada familia y cada persona. Expresado en la jerga de las políticas públicas, la coordinación entre los sectores gubernamentales y la priorización de las circunstancias individuales y locales son esenciales.

La pregunta es cuál es la mejor manera de lograr tal coordinación y priorización desde el punto de vista organizativo. Hay dos funciones institucionales esenciales que deben llevarse a cabo para diseñar e implementar de modo eficaz políticas dirigidas a los más vulnerables. En primer lugar, debe haber una proximidad física y social con las comunidades vulnerables para contar con su confianza y para mediar entre las necesidades específicas de la comunidad (y las familias y las personas) y el conjunto amplio y desorganizado de programas públicos. En segundo lugar, debe haber una capacidad de coordinación o de persuasión suficiente en lo que respecta a los organismos centrales, los ministerios y los programas para que atiendan a las necesidades particulares de una comunidad específica.

Estas funciones institucionales las podrían desempeñar distintas estructuras gubernamentales. Varios países de América Latina cuentan con unidades gubernamentales que, en cierta medida, están en consonancia con esta lógica. Sin embargo, en términos generales, son necesarios dos pasos: primero, identificar qué estructuras gubernamentales existentes desempeñan mejor estas funciones y, segundo, dotarlas de los recursos adecuados y el respaldo político al más alto nivel (la Oficina de la Presidencia en la mayoría de los países latinoamericanos).

En la versión más larga de este artículo, detallamos los actores, las funciones y las recomendaciones en varios niveles, desde las más altas instancias del gobierno hasta sobre el terreno. En aras de la brevedad, mencionaremos las funciones que corresponden a tres capas cruciales: i) el organismo responsable de ayudar a las poblaciones más vulnerables; ii) las unidades territoriales pertinentes en cada comunidad y barrio pobre, y iii) las redes y las organizaciones locales implicadas en la implementación a nivel comunitario.

- i) Idealmente, la coordinación de todas las medidas del Estado diseñadas para prestar apoyo social a los barrios y comunidades pobres debería recaer en un organismo responsable de esta tarea. Este organismo debería ajustar todas las políticas generales (difusión de información, control de epidemias, transferencias de ingresos, alimentación, salud, seguridad y educación) a las necesidades particulares de estas comunidades. Debería exigir que los ministerios pertinentes implementaran las medidas adicionales necesarias. Un ejemplo sería la impartición de educación para las poblaciones con un acceso limitado a Internet. Un organismo de este tipo también debería coordinar las unidades territoriales en cada barrio. A través de las unidades territoriales, la entidad debería recabar información sobre las necesidades generales y específicas de estas poblaciones.
- ii) Las principales tareas de las unidades territoriales dentro de cada barrio pobre son las siguientes:
  - Coordinar la implementación local de todas las intervenciones a nivel nacional y local.
  - Involucrar a las redes vecinales y las organizaciones locales (ONG, iglesias y movimientos sociales) en la identificación de las urgencias y prioridades específicas.
  - Fortalecer las redes de actores sociales locales.

- iii) La participación de los agentes locales de base es fundamental para garantizar que las intervenciones sean eficaces y estén bien dirigidas. Las intervenciones monetarias y no monetarias son cruciales para quienes viven en situación de pobreza y vulnerabilidad. Entre estas, se encuentran la obtención de alimentos, ropa, asistencia médica y educativa, y el apoyo emocional, por citar solo algunas. Los organismos estatales deben contar con actores locales que sean conscientes de las necesidades específicas de cada niño, madre adolescente, joven en situación de riesgo y superviviente de la violencia doméstica, y saber cuándo se necesita esa ayuda esencial.

Añadimos una cuarta recomendación relacionada con la asignación de recursos.

- iv) Todas las acciones propuestas tienen importantes implicaciones presupuestarias. La terrible situación actual requiere una reasignación de recursos valiente. Nuestra reivindicación principal al respecto es que debemos asignar más recursos para proteger las vidas, los medios de subsistencia y el capital humano de los más pobres. Con respecto a las recomendaciones institucionales de este apartado, esto implica:
- asignar más recursos a las unidades gubernamentales que se centran en los más vulnerables, y
  - canalizar parte de la distribución de las ayudas y los servicios a través de ONG y organizaciones sociales de base, y asignarles el presupuesto necesario.

Debemos añadir que, aunque se necesitan recursos presupuestarios, parte de estos objetivos pueden cumplirse con decisiones políticas y visión institucional<sup>7</sup>.

## 2. Recomendaciones concretas

Además de las recomendaciones generales mencionadas anteriormente, este apartado incluye un conjunto de recomendaciones concretas para varias etapas del ciclo de la pandemia. Las clasificamos en dos categorías principales: reducción de la exposición al riesgo epidemiológico, y protección de los medios de subsistencia, el capital humano y la prestación de servicios básicos.

### a) Reducción de la exposición al riesgo epidemiológico de enfermar y morir

Durante el estado de emergencia:

- Diseñar estrategias de comunicación adecuadas. Las campañas de información deben ser lo más transparentes posible y ajustarse a las realidades del público objetivo.
- Planificar estrategias que impliquen a grupos marginados en zonas urbanas y a comunidades indígenas. Las autoridades deben impedir que el virus se propague y, al mismo tiempo, evitar cualquier tipo de discriminación.
- Garantizar el acceso a agua limpia, jabón y otros productos esenciales –como mascarillas– que son necesarios para la prevención.
- Garantizar el acceso a ingresos, alimentos y la satisfacción de las necesidades básicas. Es crucial para que las restricciones que obligan a quedarse en casa sean viables.

<sup>7</sup> Implementar estas medidas con éxito es menos caro de lo que podría parecer. Se necesita una acción política enérgica y decidida para cambiar algunos incentivos burocráticos. Esto es aplicable a varias políticas aparte de las transferencias de efectivo, como la protección de las mujeres de la violencia doméstica o las intervenciones específicas para evitar la malnutrición infantil.

- Garantizar la conectividad en zonas marginadas. Es esencial para que las personas puedan comunicarse con las redes de apoyo en tiempo real, denunciar actos de violencia o delitos, ofrecer actividades alternativas a los niños y jóvenes y, en algunos casos, facilitar algunas actividades que generan ingresos. Esto podría incluir proporcionar equipos a representantes clave dentro de la comunidad.
- Utilizar espacios que no sean hospitales, como escuelas u hoteles, para aislar correctamente a los pacientes con COVID-19 o aquellos que presenten síntomas similares.
- Diseñar estrategias para trasladar de forma segura a los pacientes que necesitan atención médica especial de un centro médico a otro. Esto significa que se deberían invertir fondos adicionales en el transporte, por ejemplo, en ambulancias, especialmente en las zonas rurales.

Después del estado de emergencia:

- Dar acceso gratuito a las pruebas del COVID-19 a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad.
- Seguir abriendo nuevos centros de aislamiento para permitir que las personas que puedan estar infectadas se aíslen.
- Garantizar el acceso a agua potable segura.
- Asegurarse de que los grupos marginados posean dispositivos tecnológicos para poder rastrearlos. Esto contribuirá a evitar un nuevo repunte de los casos de COVID-19, así como a mejorar la comunicación integral gracias a la conectividad.
- Promover la inclusión financiera basada en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Proporcionar acceso a servicios bancarios y tarjetas de débito no solo hará que las transferencias sean más eficientes, sino que también dará a las autoridades una perspectiva interna del impacto económico del brote del virus.

## b) Protección de los medios de subsistencia, el capital humano y la prestación de servicios básicos

### Acceso a ingresos, alimentos y servicios

- Transferencias. Recomendamos realizar transferencias monetarias que permitan a las personas pobres alcanzar un nivel mínimo de consumo, especialmente en el caso de las personas no cubiertas por los sistemas anteriores. Otra alternativa es el uso de cupones para alimentos (más recientemente, tarjetas de débito, que se usan para comprar alimentos).
- Programas de empleo temporal. Recomendamos contratar a la población activa actualmente desempleada para realizar tareas que requieran unas habilidades similares en los sectores que tengan una gran demanda en la actualidad, como desinfectar vehículos de transporte o espacios públicos, custodiar y prestar diversos servicios a hospitales y médicos, o trabajar en la distribución de alimentos.
- Distribución directa de alimentos. Se debe prestar atención a la optimización de los protocolos y materiales para minimizar el contacto humano. Debería hacerse mediante el apoyo de las organizaciones de base existentes.
- Recortes fiscales o aplazamientos del pago de impuestos. Por ejemplo, deberían eliminarse temporalmente los impuestos sobre transferencias o remesas internacionales (por debajo de cierta cantidad).

- Prevención de la interrupción de los servicios básicos, como agua, electricidad y wifi, a los hogares vulnerables.

**Mitigación de la violencia doméstica.** Deberían diseñarse y ejecutarse rápidamente políticas adicionales que se ocupen de la violencia doméstica. Deben implementarse procedimientos estándar para identificar y prevenir episodios violentos. Por ejemplo, se debe garantizar a las víctimas el acceso a espacios confidenciales para alertar a las autoridades. Aquí, de nuevo, las organizaciones de base y las redes locales deberían ser actores clave, y los funcionarios de los gobiernos locales deben responsabilizarse de poner en marcha soluciones rápidas.

**Continuación de la educación.** La educación debe continuar a través de la televisión o de la radio si la conectividad no es una opción para algunas familias. Las empresas de comunicación deben empezar a ofrecer paquetes especiales como parte de sus servicios para poder disponer de los servicios de Internet inalámbrico gratuitos o subvencionados con fines educativos. Las estrategias para aliviar las restricciones deben centrarse en los niños vulnerables al margen de la sociedad.

**Acceso garantizado a la salud y los medicamentos más allá del COVID-19.** Es esencial contar con unos protocolos adecuados para aislar a los pacientes con posibles síntomas de COVID-19. Sin embargo, también deben seguir prestándose los servicios vitales habituales de la atención sanitaria, como las vacunaciones, el tratamiento de enfermedades infecciosas, la atención de los aspectos de salud sexual y reproductiva (por ejemplo, los métodos anticonceptivos), los medicamentos para enfermedades crónicas y mentales, las intervenciones quirúrgicas de urgencia y la atención a las víctimas de violencia y accidentes. Deberían aumentarse los servicios que ofrecen las unidades de atención primaria existentes en los barrios, y ampliarse su horario de funcionamiento.

**Consideración de los grupos particularmente vulnerables.** El impacto de las crisis como esta es el doble de devastador para los grupos que, además de vivir en la pobreza, tienen problemas o riesgos específicos, como los niños, los jóvenes en situaciones de riesgo, los migrantes indocumentados y las personas transexuales, sin hogar o en prisión. En toda América Latina, algunas organizaciones sin ánimo de lucro desempeñan un papel clave para aliviar y resolver sus dificultades. Se deben apoyar y promover esas acciones.

## VI. Observaciones finales

Habida cuenta de las interconexiones entre las diversas dinámicas de la pandemia, es crucial integrar las estrategias epidemiológicas, económicas y sociales en un marco general coherente. Debería priorizarse el bienestar de los más pobres y más vulnerables de la sociedad, con los tres objetivos de preservar las vidas, los medios de subsistencia y el capital humano. Esto es imprescindible no solo por motivos humanitarios, sino también para minimizar el impacto de las externalidades epidemiológicas y económicas, así como los riesgos sociales y políticos. Los grupos más pobres y más vulnerables requieren una atención especial no solo en cuanto al apoyo a los ingresos, sino también en todo el conjunto de acciones destinadas a mejorar su bienestar general. Es esencial complementar las políticas generales (salud, educación, seguridad y conectividad) con acciones especiales dirigidas a los grupos vulnerables. Esto requiere una acción urgente a corto plazo, así como inversiones estratégicas a medio plazo. A corto plazo, es crucial mantener el acceso a los ingresos, los alimentos y la atención sanitaria, así como llevar a la práctica acciones decisivas para prevenir las consecuencias negativas de la pandemia (como el aumento de la violencia, sobre todo, la violencia doméstica). A medio plazo, es

fundamental invertir en servicios de conectividad y definir acciones para asegurarse de que los niños pobres puedan recuperar la formación perdida y no abandonen la escuela.

Al diseñar intervenciones, es decisivo tener en cuenta las especificidades y los niveles de heterogeneidad entre los grupos vulnerables y dentro de ellos. Para ello, es importante aprovechar las redes sociales locales y colaborar con los actores no gubernamentales que trabajan muy próximos a estos grupos.

## Bibliografía

- Albertos, C. (2018), “Desarrollo sostenible de los pueblos indígenas: con ellos, para ellos”, Mejorando Vidas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 9 de agosto [en línea] <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/ desarrollo-sostenible-de-los-pueblos-indigenas-con-ellos-para-ellos/>.
- Azevedo, J. P. y otros (2020), “Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: a set of global estimates”, *Policy Research Working Paper*, N° 9284, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales)/Banco Mundial (2020), Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), mayo [en línea] <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- (2020b), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- CRC (Coronavirus Resources Center) (2020), “Mortality analyses”, Johns Hopkins University & Medicine [en línea] <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>.
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), “Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: hábitos de consumo de alimentos y malnutrición”, *Boletín*, N° 10, julio [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/1/cb0217\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/1/cb0217_es.pdf).
- IHME (Instituto de Sanimetría y Evaluación Sanitaria) (2020), “Correction: new IHME COVID-19 model forecasts Latin American, Caribbean nations will see nearly 440,000 deaths by October 1”, 25 de junio [en línea] <http://www.healthdata.org/news-release/correction-new-ihme-covid-19-model-forecasts-latin-american-caribbean-nations-will-see>.
- Kessler, G. (coord.) (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, Comisión de Ciencias Sociales, Unidad Coronavirus COVID-19, marzo.
- Lustig, N. y M. Tommasi (2020), *El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Humano (CEDH) de la Universidad de San Andrés/Commitment to Equity Institute (CEQI) de la Universidad de Tulane, mayo.
- Lustig, N., G. Neidhöfer y M. Tommasi (2020), “Short and long-run distributional impacts of COVID-19 in Latin America”, *CEQ Working Paper series*, N° 96, Commitment to Equity (CEQ) Institute, Tulane University, octubre.
- Lustig, N. y otros (2020), “The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico”, *Covid Economics, Vetted and Real-Time Papers*, N° 46, Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR), septiembre.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), “COVID-19 and ending violence against women and girls”, *EVAW COVID-19 Briefs*, Nueva York, mayo.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2020), Plataforma de Información en Salud para las Américas (PLISA) [base de datos en línea] <https://www.paho.org/data/index.php/es/>.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2020), “El hambre aumenta a medida que los casos de la COVID-19 se disparan en América Latina”, Roma, 29 de julio [en línea] <https://es.wfp.org/noticias/hambre-aumenta-a-medida-casos-covid-19-se-disparan-America-Latina-Caribe>.

# Orientaciones para los colaboradores de la *Revista CEPAL*

La Dirección de la Revista, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la Revista pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán revisados por el Comité Editorial que decidirá su envío a jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

Debe incluir también 3 códigos de la clasificación JEL (Journal of Economic Literature) que se encuentra en la página web: [http://www.aeaweb.org/jel/jel\\_class\\_system.php](http://www.aeaweb.org/jel/jel_class_system.php)

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: [revista@cepal.org](mailto:revista@cepal.org).

Los artículos deben ser enviados en formato Word y no deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los títulos no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con números arábigos escritos como superíndices (superscript).

Cuadros, gráficos y ecuaciones

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Las ecuaciones deben ser hechas usando el editor de ecuaciones de word “mathtype” y no deben pegarse al texto como “picture”.

- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “picture” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:

Insertar gráfico 1

Insertar cuadro 1

- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.

- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.

- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas en el anverso del índice (pág. 6).

- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas escritas como superíndices (superscript).

- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberán usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.

- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la Revista se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

---

# Publicaciones recientes de la CEPAL

## *ECLAC recent publications*

---

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

### ■ ■ ■ Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*



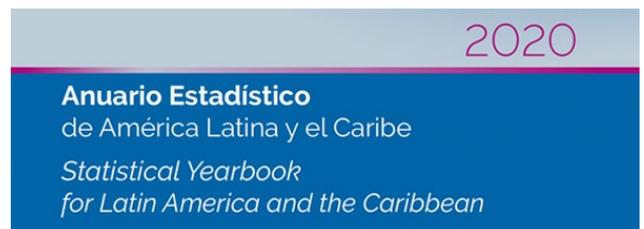
Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2020*



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2020  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2020*



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2020*



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020  
*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2020*



Panorama Social de América Latina 2020  
*Social Panorama of Latin America 2020*



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020  
*International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2020*

## El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

*Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability*

La ineficiencia de la desigualdad

*The Inefficiency of Inequality*

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.

Textos seleccionados del período 2008-2018



## Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

*Building forward better: Action to strengthen the 2030 Agenda for Sustainable Development. Fourth report on regional progress and challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

*Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, 2020: fiscal policy amid the crisis arising from the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*



## Libros de la CEPAL/ECLAC Books

La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe

La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?

*The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action?*

Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina



## Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Protección social universal en América Latina y el Caribe.

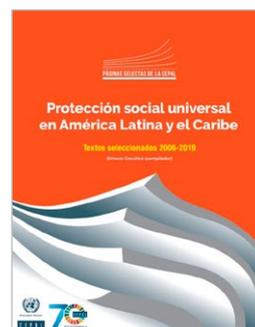
Textos seleccionados 2006-2019

Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos.

Textos seleccionados 2008-2019

Empleo en América Latina y el Caribe.

Textos seleccionados 2006-2017



## Revista CEPAL/CEPAL Review



## Series de la CEPAL/ECLAC Series



## Notas de Población



## Observatorio Demográfico Demographic Observatory



## Documentos de Proyectos Project Documents



## Informes Especiales COVID-19 Special Reports COVID-19



## Coediciones/Co-editions

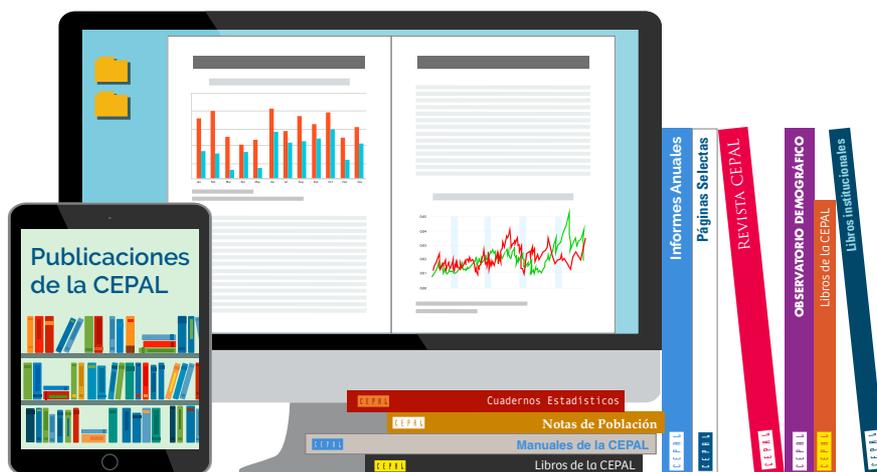


## Copublicaciones/Co-publications



# Suscríbase y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL

Subscribe to receive up-to-the-minute information on ECLAC publications



[www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)

[www.cepal.org/en/suscripciones](http://www.cepal.org/en/suscripciones)



NACIONES UNIDAS  
UNITED NATIONS



[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)



[facebook.com/publicacionesdelacepal](https://facebook.com/publicacionesdelacepal)

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:  
ECLAC publications also available at:

**shop.un.org**

United Nations Publications  
PO Box 960  
Herndon, VA 20172  
USA

Tel. (1-888)254-4286  
Fax (1-800)338-4550  
Contacto/Contact: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Pedidos/Orders: [order@un.org](mailto:order@un.org)



REVISTA

MIGUEL TORRES  
*Editor*

[www.cepal.org/revista](http://www.cepal.org/revista)

CONSEJO EDITORIAL

OSVALDO SUNKEL  
*Presidente*

JOSÉ ANTONIO ALONSO  
RENATO BAUMANN  
LUIS BECCARIA  
LUIS BÉRTOLA  
LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA  
MARIO CIMOLI  
JOHN COATSWORTH  
ROBERT DEVLIN  
CARLOS DE MIGUEL  
RICARDO FERRECH-DAVIS  
DANIEL HEYMANN  
MARTÍN HOPENHAYN  
AKIO HOSONO  
GRACIELA MOGUILLANSKY  
JUAN CARLOS MORENO-BRID  
JOSÉ ANTONIO OCAMPO  
CARLOTA PÉREZ  
GERT ROSENTHAL  
PAUL SCHREYER  
BARBARA STALLINGS  
ANDRAS UTHOFF  
ROB VOS



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL

Publicación de las Naciones Unidas • S.20-00629 • Diciembre de 2020 • ISSN 0252-0257  
Copyright © Naciones Unidas • Impreso en Santiago



LC/PUB.2021/4-P