

Respondiendo a COVID-19: Prioridades Ahora y Preparándonos para el Futuro

Augusto Lopez Claros

(posted on March 31, 2020 at: <http://augustolopez-claros.blogspot.com/>)



¿Qué hemos hecho hasta ahora y cuales son algunas de las primeras lecciones? Algunas reflexiones sobre estas dos preguntas vitales.

La crisis actual

La crisis de COVID-19 es el mayor shock para la economía global desde la crisis financiera global de 2008–09, tal vez desde la Gran Depresión de principios de la década de 1930. Para evitar abrumar sus sistemas de salud, los gobiernos han tratado de frenar la propagación del virus mediante la implementación de varias políticas de supresión. Han propuesto que las medidas de distanciamiento social son fundamentales para estos esfuerzos, como lo demuestra la experiencia

reciente en Corea del Sur, Singapur y Taiwán, donde varias combinaciones de cuarentenas, pruebas y rastreo de contactos parecen haber disminuido la tasa de infecciones.

Los impactos a la economía han sido múltiples y se han reforzado mutuamente. El cierre de negocios, las prohibiciones de viaje y otras interrupciones de transporte han socavado el gasto de consumo y la confianza empresarial lo cual podría conducir a un fuerte aumento de las bancarrotas. Los despidos y las horas de trabajo reducidas han disminuido los sueldos y salarios, impactando negativamente el ingreso familiar. Simultáneamente, el quiebre de las cadenas de suministro están interrumpiendo el flujo comercial de una manera que recuerda la crisis financiera global, cuando el colapso del financiamiento al comercio y el deterioro general de las condiciones crediticias llevaron a una fuerte contracción del comercio internacional.

Los encargados de formular políticas se han dado cuenta de que cuanto más duras son las medidas de contención, más pronunciada será la recesión pero esto generalmente se ha visto como un precio que vale la pena pagar, no solamente para salvar vidas sino también para preparar el camino para una rápida recuperación económica. Sin embargo, dada la magnitud de los shocks de oferta y demanda vistos y esperados, parece haber un consenso creciente de que el impacto económico a corto plazo de COVID-19 podría ser mayor que el resultado de la crisis financiera global.

Como lo hicieron durante la crisis financiera global, los gobiernos han respondido con una serie de medidas, destinadas a suavizar las repercusiones de la pandemia en la salud pública, pero también para mitigar su impacto económico. Algunas de estas medidas han tratado de expandir rápidamente los recursos disponibles a un sistema de salud pública severamente presionado para las necesidades de pruebas, de atención de pacientes, de equipos de protección y para aumentar la capacidad de hospitales y personal médico para mitigar el sufrimiento humano. Otros han tenido como objetivo fortalecer la red de seguridad existente al reducir los requisitos de selección para seguros de desempleo, incremento en el salario mínimo, pagos directos en efectivo a familias, expandiendo los beneficios de cuidado infantil para familias con bajos ingresos, pagos a trabajadores sin licencia de enfermedad, entre muchos otros. Estas medidas han sido respaldadas con otras intervenciones de naturaleza fiscal, como la relajación temporal de los límites o restricciones al gasto público, exenciones fiscales temporales, anuncios de un impulso al gasto en infraestructura, proveyendo pagos mensuales fijos a quienes ha perdido sus empleos, y la provisión de apoyo financiero a las PYMEs.

Las políticas monetarias también están desempeñando un rol activo al salvaguardar las condiciones de liquidez en los sistemas bancarios, asegurando que el flujo de crédito al sector empresarial (“la economía real”) no se interrumpa, extendido las garantías de crédito para evitar incumplimientos de pago, con los bancos centrales en economías avanzadas aumentando las compras de activos para evitar amplificar el shock económico por la escasez de liquidez, para que los bancos no reduzcan los préstamos cuando la demanda de crédito está en aumento. Una importante consideración en el marco de la política monetaria ha sido la necesidad de evitar a toda costa que la actual crisis económica se transforme en una crisis financiera. Si bien algunos gobiernos han sido más rápidos que otros para enfrentar la crisis, la respuesta generalmente ha sido bastante sólida y se espera que se implementen más medidas de apoyo en las próximas semanas a medida que el impacto económico total de la crisis sea más visible.

Una fuente de especial preocupación en este momento – añadiendo altos niveles de incertidumbre a cualquier esfuerzo para calcular la magnitud de la contracción económica en 2020 – es la velocidad de contagio y como podría afectar a otros países, particularmente a aquellos en el mundo en desarrollo, con sistemas de salud más precarios y limitadas capacidades de intervenciones fiscales de gran escala. Al respecto, la influenza Española de 1918-19 proporciona información particularmente relevante. Se estima que murieron entre 50 a 100 millones de personas durante las 3 fases de la epidemia, siendo la segunda fase (septiembre 1918 a enero 1919) de lejos la más letal. Este nivel de mortalidad es equivalente a aproximadamente del 2.7 al 5.4 por ciento de la población mundial en 1917, el año antes de la epidemia.

Sin embargo, el impacto global de la influenza Española fue muy desigual. En los Estados Unidos hubieron 675,000 muertes, o alrededor de 0.65 % de la población. En la India se estima que perecieron 17 millones de personas, equivalente a 5½ por ciento del total de la población del país. Los países en desarrollo son mucho más vulnerables en una pandemia, porque es mucho más difícil implementar medidas de “distanciamiento social” en entornos urbanos congestionados, donde decenas de millones de personas no tienen acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y otros servicios existentes en países de mayores ingresos. Es más, debido a que la abrumadora mayoría de las más de 800 millones de personas desnutridas en el mundo se encuentran en países en desarrollo, estas personas, por definición tienen sistemas inmunes más débiles.

Las economías de estos países también se verán afectadas por la fuga de capital, ya que los inversionistas extranjeros repatriaran miles de millones de dólares de los mercados emergentes, las remesas de los trabajadores que ahora exceden en gran medida los flujos de ayuda oficial caerán precipitadamente, los ingresos del gobierno se verán reducidos, los costos de los préstamos se elevaran y la erosión de los ingresos de exportación limitaran su capacidad de importar suministros y equipo médico esencial, así como los alimentos.

Algunas lecciones iniciales

¿Cuáles son algunas de las primeras lecciones que se pueden extraer de las diversas experiencias de los países hasta el momento? La lista que sigue es un intento de identificar algunos puntos claves. Como internalizaremos en los próximos años las ramificaciones de esta crisis es de importancia crucial.

1. **Infraestructuras de salud pública vulnerables.** Es evidente que COVID-19 ha tomado de sorpresa a la mayoría de los países, con instalaciones de salud pública pesimamente preparadas: sin suficientes camas de hospital, con respiradores pulmonares y otro equipo vital insuficientes que obligan a los médicos profesionales a tomar difíciles decisiones de racionamiento con consecuencias de vida o muerte. Algunos pueden argumentar que nunca sería posible estar completamente preparados para una infección viral de gran contagio, pero este no es el punto. Algunas de estas pandemias han sido ampliamente anticipadas, algunos científicos expresaron que era solo cuestión de tiempo antes de que una pandemia similar a la del coronavirus siguiera

a las epidemias de EBOLA, SARS Y MERS.¹ Fracturados, descuidados o en cualquier caso muy poco preparados, los sistemas de salud pública plantean la cuestión de las prioridades presupuestarias y si los gobiernos están haciendo lo suficiente para analizar detenidamente la estructura del gasto público y preguntarse si hay coherencia entre los niveles adecuados de salud pública y las necesidades generales de la economía.

Es más, el hecho de que las experiencias individuales de cada país hayan sido marcadamente diferentes en términos de los resultados de salud sugiere la necesidad de una evaluación exhaustiva del estado de los sistemas de salud en todo el mundo y de lo que se debe hacer para capacitarlos para enfrentar de manera más efectiva la próxima crisis. El gobierno Español ha anunciado el establecimiento de una comisión para hacer precisamente esto y se puede presentar un caso sólido para que la Organización Mundial de la Salud (OMS) tome el liderazgo en esta área dada la naturaleza global de la pandemia. (La cuestión de las prioridades del gasto público es un tema importante y tendré más que decir sobre esto en un artículo posterior; sin embargo, permítanme ahora compartir una estadística reveladora: el sistema de las Naciones Unidas se financia con las contribuciones fijas de sus 193 miembros; estas contribuciones son una obligación de membresía. La participación de la Organización Mundial de la Salud en estos fondos durante los años fiscales 2018 y 2019 ha ascendido a un promedio de US\$478 millones, equivalente al costo de aproximadamente 3 o 4 de los aviones de combate más sofisticados y letales en los arsenales militares de algunos de los países más grandes del mundo, de los cuales hay por supuesto miles).

2. **Ampliar la red de seguridad es una buena inversión.** COVID-19 fortalece el caso de aumentar la cobertura del seguro de salud y licencia por enfermedad remunerada. La gente responde a incentivos; en un país en medio de una crisis de salud pública donde las medidas de distanciamiento social y la rápida identificación de las personas infectadas y su aislamiento son parte de la solución, los que no tienen seguro y aquellos sin beneficios de licencia por enfermedad tendrán un poderoso incentivo para continuar trabajando, porque no pueden permitirse el lujo de no hacerlo. Esto pondrá en peligro a otros, y en última instancia, aumentará las tasas de mortalidad y empeorará el impacto económico general de la crisis.

Cada vez se habla más en los medios de comunicación, entre líderes políticos y empresariales sobre la necesidad de “solidaridad” en momentos de crisis, de que la naturaleza global de la pandemia exige recurrir a nuestras reservas de altruismo y preocupación por los demás. Una importante lección de COVID-19 puede ser que en un mundo totalmente integrado, la solidaridad y el altruismo no son simplemente lujos para las personas con una disposición espiritual, sino más bien son condiciones indispensables para la supervivencia.

¹ Ver, por ejemplo, la charla TED de Bill Gates del 2015: <https://interestingengineering.com/bill-gates-warned-us-of-the-next-pandemic-in-his-2015-ted-talk>

- 3. Reforzando el rol de la OMS.** Los temas de coordinación y cooperación internacionales son cruciales en el área de salud pública y la OMS ha tenido por varias décadas la principal responsabilidad del “manejo de el régimen global para el control de la propagación internacional de las enfermedades.” Sus Regulaciones Internacionales de Salud ([IHR](#)) se adoptaron por primera vez en 1969 y se han revisado en varias ocasiones, siendo la última revisión adoptada en 2005 a raíz de la contención exitosa del virus de SARS, y luego de extensas consultas entre los miembros de la OMS. Esta última actualización fue particularmente significativa porque se introdujeron una serie de innovaciones que ampliaron la envergadura de la definición de enfermedades específicas y sus formas de transmisión; además de fortalecer significativamente las obligaciones de los países miembros para notificar a la OMS sobre emergencias de salud pública. De hecho, el Director General de la OMS emitió una Notificación de Emergencia de Salud Pública Internacional (PHEIC) el 30 de enero del 2020, luego de consultas con paneles de expertos.

IHR proporciona un marco razonable para la cooperación internacional en tiempos de crisis. Sin embargo, el progreso realizado para equipar a los países para prevenir y responder a emergencias de salud pública ha sido bastante lento y limitado. Como sucede con otros organismos internacionales la OMS a veces se ha visto obstaculizada por la tendencia de los gobiernos a dejar de lado sus compromisos y obligaciones internacionales en medio de una crisis en favor de políticas internas que se perciben como un mejor reflejo de los intereses nacionales. Hay una creciente evidencia de que con un patógeno como el coronavirus la distinción entre el interés “nacional” y el interés “global” es completamente artificial, si no autodestructiva. El intercambio internacional de datos de salud, la movilización de recursos médicos, la formulación de preparaciones y respuestas mas coordinadas tienen sentido eminente en el caso de un virus que no distingue absolutamente el nivel de ingreso, la nacionalidad, etnia o preferencia religiosa de sus victimas.

- 4. La cooperación internacional es esencial.** Si bien las intervenciones fiscales anunciadas hasta ahora son bienvenidas, los beneficios de la economía global se verían potenciados si hubiera un mayor grado de coordinación internacional transfronteriza. Los problemas aquí son bien conocidos por los economistas, el “multiplicador fiscal” es más pequeño de lo que solía ser, un estímulo dado en el contexto de una economía global mas estrechamente integrada puede extenderse o filtrarse al resto del mundo a través de, por ejemplo, mayores importaciones, reduciendo así el impacto de la demanda interna. Las respuestas coordinadas magnifican el impacto de un determinado estímulo fiscal. No tengo la menor duda de que hacen diez años un factor clave en la limitación del impacto de la crisis financiera que evito una calamidad económica mayor fue la implementación de políticas monetarias, fiscales y comerciales estrechamente coordinadas en el contexto del G-20.

Sin embargo, el tema de cooperación internacional va mucho más allá de la coordinación de intervenciones macroeconómicas. Tiene relación con la estrategia general que siguen los países en la actualidad, que principalmente se concentran en las respuestas nacionales. El primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, ganador del premio Nobel de la Paz (2019) declaró en un artículo de opinión del 27 de marzo (2020) en el *Financial Times* (<https://www.ft.com/content/c12a09c8-6db6-11ea-89df-41bea055720b>) que “la estrategia actual de medidas específicas de países descoordinados, aunque comprensible, es miope, insostenible y potencialmente contraproducente. Un virus que ignora fronteras no puede ser enfrentado con éxito de esta manera”, y luego advierte que “si el virus no es derrotado en África, rebotara nuevamente al resto del mundo.”

5. **Mejorando el rol de los IFIs.** COVID -19 se ha trasladado de Asia a Europa y Norte América. Esta irrumpiendo ahora en los mercados emergentes y el mundo en desarrollo, donde como se señaló anteriormente, los sistemas de salud pública están menos preparados y los países están mucho más limitados fiscalmente. Los gobiernos de los países ricos tienen un interés particular en ayudar a los países en desarrollo a responder a la crisis de manera proactiva que limite la duración de la recesión. No solo porque evitar un colapso económico en el mundo en desarrollo es lo mejor para las economías avanzadas, muchos de cuyos productos se venden en los mercados de América Latina, África y Asia, sino también porque será más fácil contener el contagio cuando el daño a las economías locales de estos países se vea limitada hacia la baja. El FMI y los bancos multilaterales obviamente desempeñarán un rol en este proceso, por ejemplo, impulsando sus operaciones de préstamo para apoyar las mejoras en los sistemas de salud, proporcionar apoyo presupuestario temporal y ayudar a sus miembros a cerrar las brechas financieras en rápido crecimiento vinculadas en parte a precios de productos básicos más débiles, el colapso del turismo, la caída de las remesas, más otros factores. Dentro de estos esfuerzos debería estar también el persuadir a los acreedores bilaterales para que brinden alivio de la deuda.

Dado el volumen de intervenciones anunciadas hasta ahora en los Estados Unidos, la Unión Europea como también en otros países en Asia (ejemplo: Corea del Sur, Singapur) uno podría en forma legítima plantear la cuestión de si la “potencia”—“firepower”—colectiva de estas organizaciones (es decir, la cantidad agregada de recursos potencialmente disponibles para la asistencia financiera a sus miembros) es adecuada para la tarea que se enfrenta. A este respecto, en otro contexto he argumentado que sería de nuestro interés colectivo simplificar drásticamente los procedimientos para la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI, siendo esta la única organización multilateral capaz de crear liquidez internacional.² Más allá de esto, los bancos multilaterales de desarrollo deberían explorar mecanismos innovadores para movilizar recursos del sector privado en apoyo de los programas de desarrollo social y

² Ver el capítulo 15 ([Chapter 15](#)) en *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*, Cambridge University Press, 2020.

económico. Hay un amplio campo de maniobra en esta área, con más de US\$15 billones de riqueza en el sector privado, equivalente aproximadamente al 20% del PIB mundial, actualmente recibiendo un rendimiento negativo. Es posible que necesitemos repensar el modelo tradicional de financiación de los bancos multilaterales de desarrollo consistente en aumentos periódicos a su capital proporcionado por fuentes oficiales.

6. **Repensar “hacer lo que fuera necesario (whatever it takes).”** Los argumentos razonables para la intervención fiscal y monetaria en medio de COVID-19 a veces han hecho referencia a la declaración hecha por el presidente del Banco Central Europeo en un discurso en Londres en julio de 2012 en medio de la crisis del Euro y el posible quiebre de la zona del Euro. El BCE haría “lo que fuera necesario” para preservar el Euro. Esta declaración respaldada poco después por el *anuncio* de un programa para comprar los bonos de los países en dificultades se consideró fundamental para precipitar un cambio en las expectativas y una fuerte reducción en los rendimientos de los bonos.

Irónicamente, el llamado Programa de Transacciones Monetarias Directas (PTMD, Outright Monetary Transactions, o OMT en inglés) no se introdujo hasta 2015, pero su solo anuncio en 2012 fue suficiente para restablecer la confianza en el Euro. La crisis actual sin duda, es otro de esos momentos de “hacer lo que fuera necesario” y ahora no cabe preocuparse indebidamente por la ampliación de los déficits fiscales y la acumulación resultante de cantidades considerables de deuda pública adicional. La prioridad más importante ahora debería ser abordar las repercusiones de la pandemia en la salud pública y evitar daños importantes a la economía global que impliquen perjuicios graves y duraderos a la capacidad productiva y por lo tanto a la base impositiva.

Hay pocas dudas de que los momentos de “hacer lo que fuera necesario” tienen rendimientos rápidamente decrecientes. Nuestro último momento similar tuvo lugar a comienzos de la crisis financiera global en 2008-09. Las múltiples intervenciones y coordinación enérgicas impidieron una gran calamidad, otra Gran Depresión. Sería ingenuo ignorar el hecho de que esas intervenciones llevaron a un fuerte aumento del endeudamiento del gobierno y a una erosión de nuestro “espacio fiscal” y nuestra capacidad de responder a la próxima crisis desde una posición de fortaleza fiscal. Esto no significa argüir que deberíamos ser más lentos y menos ambiciosos en este momento.

Más bien, el punto es que debemos pensar en las futuras exigencias sobre los recursos públicos que no desaparecerán simplemente porque estamos en medio de una gran crisis de salud pública que ahora debe abordarse con urgencia. El envejecimiento de la población, enfrentar los impactos del cambio climático, para tomar un par de ejemplos (hay otros), son ambas características estructurales de nuestras perspectivas fiscales de largo plazo, todos ellos ejercen presiones al alza en las cuentas fiscales de los gobiernos.

¿Que significa esto para las políticas económicas después de esta crisis? ¿Será la crisis otra estación de cambio desde principios del siglo XX, cuando la relación gasto público/PIB se encontraba cerca al 10-12%, al rango actual de 40-50%, hacia un futuro en el que los bancos centrales se conviertan en los prestatarios de último recurso no solo para el sistema financiero sino también para la economía real en el que las nociones de sostenibilidad en la gestión de los recursos públicos dan paso a responder a las necesidades de las empresas y los trabajadores, cualquiera sea el costo?

Y si uno asume que muy posiblemente COVID-19 no sea la última ni la más intensa crisis que se perfila en nuestro futuro, entonces ¿donde termina todo esto? ¿Como evitar una situación en la que a fines de 2020 los gobiernos vuelvan a sus actividades habituales y pierdan la oportunidad única para abordar las graves vulnerabilidades en la gobernanza que la crisis actual ha revelado? (Esto genera problemas complejos que abordare en mi próximo blog).

7. **La tecnología al rescate.** Uno no puede sino quedar impresionado por el temprano éxito de Corea del Sur, Singapur y Taiwán en el uso de la tecnología para proteger la salud pública y la consiguiente reducción relativamente rápida de infecciones. La tecnología de telefonía celular se ha utilizado para localizar personas, monitorear y para permitir a las autoridades de salud pública tener acceso en tiempo real a información vital. Esto a su vez les ha permitido recopilar datos para comprender mejor la evolución de la propagación de la enfermedad y tomar medidas compensatorias. Esta es sin duda un área en la que la OMS podría fomentar un enfoque unificado que vaya más allá del despliegue de soluciones tecnológicas a nivel nacional y que implique el desarrollo de protocolos internacionales para disipar las preocupaciones de la sociedad civil en particular sobre el posible uso indebido de datos e información personal.
8. **Defensa contra el proteccionismo.** En medio de posiblemente la peor recesión en lo que va de este siglo, los gobiernos deberían considerar reducir las barreras al comercio internacional. Esto tiene múltiples dimensiones, incluidas las barreras a la exportación de equipo médico y otros suministros que muchos países han impuesto, a menudo en violación de la letra y el espíritu de sus obligaciones internacionales. Es más, las barreras comerciales con o sin aranceles elevan el costo de producción y afectan negativamente el ingreso real de las familias. Fomentan la desviación del comercio y otras ineficiencias; su eliminación contribuiría positivamente a la mitigación del impacto de la recesión. También será importante que los países no utilicen el tipo de cambio de sus monedas como palanca para la ventaja nacional, esto es en última instancia contraproducente y contribuirá a socavar el contexto de la cooperación internacional en un momento en que una parte importante de la solución a la crisis es compartir información, coordinar políticas para evitar confrontaciones innecesarias y reconocer que dada la naturaleza altamente integrada de la economía global ya no vivimos en un mundo de suma cero; esta es una de las lecciones claves que surgieron de la última crisis, donde la concertada cooperación internacional desempeñó un papel

importante en la mitigación de algunas de las ramificaciones potencialmente más destructivas del casi colapso del sistema financiero global. Hace 10 años, el G-20 salió firmemente a favor de evitar una reacción proteccionista negativa a la crisis financiera global.

9. **Preparándose para la próxima crisis.** Tenemos que pensar seriamente en los tipos de arreglos institucionales globales que deben implementarse para capacitarnos para enfrentar las crisis que se avecinan y que tienen el potencial de desestabilizar no solo la economía global sino también nuestra sociedad y orden político. Me referiré mas adelante a estos temas.