

COVID-19 muestra que necesitamos fortalecer las protecciones sociales

Augusto López Claros

(distribuido el 1 de junio, 2020: <http://augustolopez-claros.blogspot.com/>)



Una de las preguntas que COVID-19 ha puesto en primer plano es si las pandemias globales son eventos aleatorios más allá del control de cualquiera, son una parte integrante de vivir en un mundo hiper-conectado y no lineal. O de hecho, ¿reflejan fallas de gobernanza que manifiestan múltiples debilidades en nuestros sistemas económicos, sociales, políticos y ambientales que ponen en riesgo nuestro futuro? Y si es éste último, ¿qué podemos hacer para mitigarlos en el futuro dados los enormes costos?

¿Cuál es nuestra situación?

El impacto económico de COVID-19 está más allá de lo que la mayoría de nosotros hemos visto durante nuestras vidas. Pensamos de la crisis financiera global de 2008-09 como el evento más trastornador y destructor de riqueza de los últimos 80 años; sin embargo, el PIB mundial en 2009 en realidad se contrajo "solo" en un 0.1 %. Hubo por supuesto, fuertes variaciones regionales, siendo las economías avanzadas las más afectadas –ver tabla a continuación—pero para el 2010 todas las regiones del mundo se encontraban en una fase sólida de recuperación. En efecto, se prevé que las tasas de crecimiento del PIB en 2020 sean todas negativas y que el alcance de la contracción sea de un orden de magnitud muy diferente. De hecho, las cifras para 2020 bien

podrían estar subestimadas, forzando al FMI cuando se publicaron estas previsiones a mediados de abril,¹ aceptar candidamente la posibilidad de escenarios mucho más siniestros.

Crecimiento real del PIB (cambio anual, %)	2009	2010	2020
Asia del Este	4.5	8.7	-0.1
Norte America	-2.8	2.8	-6.0
Sud Asia	7.2	9.1	1.5
Economías avanzadas	-3.3	3.1	-6.1
Mercados emergentes y países en desarrollo	2.8	7.4	-1.0
Union Europea	-4.2	2.1	-7.1
América Latina y el Caribe	-2.0	6.2	-5.2
Economías avanzadas grandes (G7)	-3.6	2.8	-6.2
África Subsahariana	3.9	7.1	-1.6
Mundo	-0.1	5.4	-3.0

Fuente: FMI, 2020

De hecho, desde entonces han surgido nuevos datos de múltiples fuentes que destacan el alcance de la calamidad económica que se avecina. Ya sea en términos de las decenas de millones de trabajadores que buscan compensación por desempleo, a los 1,600 millones de trabajadores que según un informe de la OIT, sufrieron “daños masivos” de alrededor de un 60 % en promedio de sus ingresos con aun mayores caídas en algunas regiones con tasas particularmente altas de informalidad como en América Latina (80 %). La base de datos del Banco Mundial sobre remesas de inmigrantes también muestra una caída del 20% de US\$554 mil millones en 2019 a US\$445 mil millones en 2020, un factor más entre muchos que contribuyen a un retroceso sustancial en los esfuerzos mundiales de alivio de la pobreza, que plantean preguntas sobre el impacto de la desigualdad de ingresos que ya era un problema grave en muchas regiones del mundo antes del inicio de COVID-19.

Pandemias como riesgo catastrófico global

¿Qué acerca de los orígenes de COVID-19? Los científicos ya notaron la creciente frecuencia de virus en las últimas décadas que dieron un salto de los animales a los humanos; fue la aparición de SARS, MERS, EBOLA y otros lo que llevó a muchos a preguntarse si algo como COVID-19 no aparecería en algún momento, reflejando los efectos de la invasión agresiva e implacable de la actividad humana en hábitats animales, facilitando así la transmisión de enfermedades de animales a humanos. La población mundial al inicio del milenio era alrededor de 6 mil millones; según las últimas previsiones de la ONU se anticipa una expansión de alrededor de los 7.8 mil millones de la actualidad a 9-10 mil millones para 2050, la abrumadora mayoría de los cuales se concentrará en entornos urbanos densos. Esto a su vez, significará más viviendas, infraestructura vial, tierras agrícolas para cultivar alimentos, comprimiendo aún más el espacio ocupado por humanos y

¹El 27 de mayo, el Banco Central Europeo declaró que esperaba que el PIB de la Eurozona se contrajera entre un 8 a un 12 % en 2020, un escenario más pesimista al del FMI.

animales portadores de virus como los murciélagos. El cambio climático también está poniendo a los ecosistemas bajo estrés, obligando a los animales a migrar y entrar en contacto más cercano con las poblaciones humanas que luego están potencialmente más expuestas a virus contra los cuales no tenemos inmunidad. Por lo que se puede esperar más infecciones con potencial pandémico a futuro.

También hay un riesgo en las enfermedades ya existentes, aunque actualmente, controladas con antibióticos, puedan resurgir como una amenaza global. Los científicos nos han alertado sobre los peligros de las bacterias resistentes a los antibióticos que ya causan decenas de miles de muertes en todo el mundo cada año. La prescripción excesiva de antibióticos y su uso extenso en el ganado están erosionando su efectividad en el control de enfermedades. Si los antibióticos de último recurso comienzan a fallar, las viejas pandemias podrían reaparecer.

En un mundo globalizado, una característica del coronavirus y otros patógenos similares es que presentan riesgos para toda la especie humana. La viruela, que en 1967 infectó a 15 millones de personas y mató a 2 millones ese mismo año, finalmente fue declarada erradicada en 1980, porque solo entonces la Organización Mundial de la Salud pudo afirmar con cierta certeza que todas las personas en todos los países habían sido vacunadas.² El cierre de fronteras nacionales no proporciona un seguro confiable contra la propagación de enfermedades tampoco es deseable ni práctico revertir o desmontar siglos de integración económica. Una solución más realista y ciertamente menos destructiva de la prosperidad humana que si intentamos des-globalizar sería tratar de expandir la asistencia sanitaria básica y las protecciones sociales a una proporción mayor de la población mundial, no solo por la equidad social, sino también como una forma de minimizar los riesgos sistémicos para las personas del mundo y la economía asociada con tener poblaciones que son particularmente vulnerables a las pandemias. Algunas ideas sobre este tema siguen a continuación.

Mejorar nuestros sistemas de protección social

Los lectores estarán familiarizados con algunos de los elementos del debate en los últimos años en torno a la introducción de alguna forma de ingreso básico, un debate que ha tenido lugar en el contexto de: (i) la experiencia exitosa de algunos países en el uso de transferencias en efectivo para reducir la pobreza y (ii) la preocupación por los efectos futuros en el mercado laboral de rápido cambio tecnológico. Este debate se ha reavivado en las últimas semanas a medida que los gobiernos se han movilizado para lidiar con los efectos asimétricos de COVID-19 en sus poblaciones con grupos vulnerables—los ancianos, las minorías, las personas sin hogar, los enfermos, las personas desplazadas y los refugiados—siendo especialmente afectados los países con altos niveles de informalidad. Ciertamente, muchos países ya están brindando alivio monetario temporal a los más pobres para limitar las consecuencias de la cuarentena, pero la pregunta de qué

² Yuval Harari, expone: “Si incluso un solo país no pudo haber vacunado su población, podría haber puesto en peligro a toda la humanidad porque mientras el virus de la viruela existiera y evolucionara en algún lugar, siempre podría haberse propagado de nuevo *en todas partes*.” Señala que fue suficiente la llegada a México de un solo caso de viruela en marzo de 1520 para que una epidemia de viruela devastara toda América Central, matando, según algunas estimaciones, casi una tercera parte de la población hasta diciembre de ese año.

es lo que sucederá después a adquirido una urgencia renovada debido al efecto desproporcionado en los trabajadores poco calificados y las expectativas de que el mundo seguirá siendo vulnerable a otros virus en el futuro, mientras enfrenta al mismo tiempo el impacto adicional del cambio climático. A este respecto, la renta básica universal (UBI) se analiza con renovado interés.

La oposición a UBI se basa en varios factores interconectados. Para muchos la UBI es vista como de alto costo y por lo tanto, financieramente irresponsable, particularmente en el contexto del empeoramiento masivo de las finanzas públicas, que será un legado de COVID-19. Un segundo conjunto de factores se refiere al rol de los incentivos: desvincula los ingresos del trabajo y pagar a las personas para que se queden en casa se considera potencialmente destructivo del tejido social. También se aduce que podría empeorar la desigualdad económica, especialmente si UBI reemplaza otras transferencias específicas cuyos principales beneficiarios son en la actualidad los pobres, los desempleados y otros. Un conjunto final de argumentos se refiere a la medida en que UBI podría proporcionar una excusa para que los políticos no enfrenten los desafíos inevitables del envejecimiento de la población y el impacto de las tecnologías en el futuro del trabajo, lo que implicara tomar decisiones políticas difíciles en los próximos años. A continuación comento brevemente sobre cada uno de estos puntos.

Asequibilidad económica

La cuestión de la asequibilidad económica es sin duda clave. Mis colegas Suizos me explican que ésta fue una de las principales razones por las cuales el referéndum del 2016 sobre UBI fue derrotado rotundamente, tal vez no sorprendente en un país que ha tenido superávits presupuestarios en 12 de los últimos 14 años y con niveles de deuda que son muy bajos para estándares de economías avanzadas.³ Actualmente hay varios países con grandes déficits presupuestarios, con niveles de deuda cercanos o superiores al 100 % del PIB—una perspectiva fiscal complicada—donde UBI está muy sobre la mesa del dialogo, aunque pareciera poco realista sin que se realicen algunos cambios bastante fundamentales en la estructura del presupuesto. El deseo tal vez sea comprensible en medio de una crisis sin precedentes que eleva el desempleo a niveles altísimos, pero desafiante en un marco de finanzas públicas sostenibles.

Es muy posible que en muchos países no sea factible implementar la UBI, dado el estado de las finanzas públicas. Sin embargo, se está realizando una gran cantidad de investigación para evaluar el costo fiscal de UBI como un complemento de los programas de asistencia social existentes o como un sustituto de una gran cantidad de programas que desempeñan un rol de apoyo a los ingresos. Lo que podría ser “económicamente asequible” depende en gran medida de la magnitud del beneficio de UBI y de los mecanismos de financiación identificados para pagarlo. Un reciente estudio bastante riguroso examinó 4 países de la UE bajo el siguiente supuesto: configurando UBI para que sea igual en tamaño a todos los programas de transferencia en efectivo existentes y pagadero a aquellos menores a la edad de jubilación. Para cubrir estos costos adicionales, se supone que la UBI este sujeta a tributación junto con otros ingresos y—esto es importante—que se eliminen *todas* las exenciones fiscales existentes. En 3 de estos países, Finlandia, Italia y Francia,

³Alrededor del 39 % del PIB en 2019, unos 21 puntos porcentuales por debajo de los criterios de Maastricht de la UE (la deuda neta es otros 20 puntos porcentuales mas baja).

estas fuentes de financiación fueron en general adecuadas para cubrir el costo adicional de UBI, pero no en el Reino Unido.⁴

Descartar el UBI por razones de asequibilidad económica puede ser prematuro por lo menos hasta que no hayamos tenido un debate honesto sobre la estructura del presupuesto y las políticas fiscales y de gasto asociadas. Para poner un ejemplo, un estudio del 2017 del FMI sobre [subsidios](#) de energía (carbón, gas natural, electricidad, petróleo) concluyó que el costo anual de éstos asciende a US\$5.2 billones, equivalente a aproximadamente 6 ½ % del PIB mundial.⁵ Estos subsidios no solo son regresivos—con un 61% del subsidio a la gasolina, por ejemplo, beneficiando al quintil de la población con los ingresos más altos—pero también contribuyen a la aceleración del cambio climático. En efecto, la eliminación de los subsidios energéticos reduciría las emisiones de CO₂ en un 20% a nivel mundial y también conduciría a una caída cercana al 55% en las muertes por contaminación del aire. Los últimos datos específicos de países del FMI son muy reveladores. El costo anual de estos subsidios para la India, el país con el número de personas más alto del mundo en pobreza extrema, analfabetismo y desnutrición es un elevado 9.2 % del PIB.⁶

Por supuesto, los subsidios a la energía no son la única gran cantidad de recursos potencialmente disponibles para financiar políticas sociales más sensatas que protejan mejor a los grupos vulnerables. También gastamos grandes cantidades en lo que el FMI llama “áreas improductivas”, muchas relacionadas con el gasto excesivo en defensa debido a la ausencia de acuerdos institucionales adecuados para la seguridad colectiva, como se enunció (y nunca se implementó) en la Carta de las Naciones Unidas. Existe abundante literatura empírica que habla sobre los efectos nocivos de la [corrupción](#) en los ingresos del gobierno, en el crecimiento económico y la inversión, en el desarrollo del sector privado, entre otros, todos los cuales influyen en la capacidad de los gobiernos para desplegar recursos en áreas que mejoren la productividad, la protección social, la educación, la infraestructura, y el fortalecimiento de los sistemas de salud que COVID-19 ha demostrado están en un pésimo estado en general, incluso en algunos de los países de altos ingresos. Según el FMI, el costo anual del [soborno](#) es de alrededor de 1.5 a 2.0 trillones de dólares, lo que equivale a alrededor del 2% del PIB.

A esto uno podría agregar si se está haciendo lo suficiente para mejorar la administración tributaria y la equidad del sistema tributario, temas sobre los cuales hay otra vasta cantidad de publicaciones, sobre el impago y la evasión de impuestos. En una reciente [evaluación](#) de la literatura sobre el tema publicada en *Finance & Development*, se indica que “los paraísos fiscales le cuestan a los gobiernos un total aproximado de US\$500 a US\$600 mil millones al año en ingresos fiscales perdidos”, y señala que US\$200 mil millones de esta cantidad se pierden en los países de bajos ingresos, una cantidad sustancialmente más alta que el total de la asistencia oficial para el

⁴Para las personas con interés técnico ver el artículo de James Browne y Herwig Immervoll (2017) en el *Journal of Economic Inequality* 15 (4), p. 325–44.

⁵ El FMI mide correctamente no solo el costo presupuestario directo sino también el costo económico asociado con otras externalidades como la contaminación del aire, la muertes prematuras, los mayores gastos en salud, el calentamiento global y otros.

⁶La cifra correspondiente para Venezuela es 15.9 % del PIB, la más alta en la región de América Latina, aunque con el 29.4 % del PIB Irán es aún mayor.

desarrollo y proporcionalmente una cantidad mucho mayor del PIB que en el caso de las economías avanzadas.

Está más allá del alcance de este artículo discutir ampliamente sobre la implicación del progreso de la movilización de recursos en cada una de las áreas arriba mencionadas. El punto, más bien, es que el debate sobre la UBI y otros mecanismos para fortalecer la protección social y preparar mejor a la población para resistir las conmociones de algo como COVID-19 no puede tener lugar de forma aislada como si la estructura del gasto público o la naturaleza del sistema tributario fueran inmutables, es decir más allá del alcance de los responsables políticos y los votantes que los eligen. Definitivamente, no lo es.

Incentivos laborales

La pregunta de si la UBI o la presencia de una red de seguridad social socava los incentivos laborales es importante. La mayoría de la gente quiere trabajar y contribuir a la sociedad. La evidencia en UBI es específicamente fragmentaria. Encuentro un [experimento](#) accidental realizado en una reserva indígena de nativos Americanos en Carolina del Norte con una población de 15,000 personas, especialmente alentador. La presencia de UBI se asoció con niveles más bajos de delincuencia, tasas más altas de graduación escolar, niveles más bajos de violencia doméstica y abuso de sustancias y una creciente evidencia de la creación de pequeñas empresas y emprendimiento. Una conclusión plausible de los estudios que analizan la evidencia es que al menos algunos de los delitos de abuso de sustancias y otras disfunciones sociales pueden estar relacionadas con las cargas psicológicas de la inseguridad económica. Pareciera que la pobreza no es solo una cuestión de bajos ingresos, sino que también conlleva aflicciones mentales y angustia que pueden contribuir al colapso social.⁷

Concédase a las personas una red de seguridad social confiable y se verá una mejora tangible en las condiciones sociales y económicas a medida que las personas aprovechen las oportunidades para la superación personal y no como algunos de los críticos de UBI han sugerido para quedarse en casa sin hacer nada. Vale la pena mencionar que ésta conclusión encuentra cierto apoyo en las muchas décadas de experiencia en los países de alto ingreso con provisiones de redes de seguridad social. Más recientemente, al analizar el rol de la asistencia social en varios contextos de países en desarrollo, el Banco Mundial afirma que las transferencias en efectivo reducen el estrés y la depresión, mejoran el desarrollo intelectual y fomentan una mayor participación de los padres con sus hijos.⁸

Sobre el tema de incentivos, es de conocimiento común que a partir del 2019, muchos de los 272 millones de inmigrantes internacionales en el mundo se han re-localizado en busca de oportunidades económicas y en respuesta a las grandes diferencias de ingresos entre países. Mejores mecanismos de protección social locales junto con una mejor gobernanza, incluyendo en

⁷Samuel Johnson (1709–1784) expresó estos mismos pensamientos así: “La pobreza es un gran enemigo de la felicidad humana, ciertamente destruye la libertad y hace que algunas virtudes sean impracticables y otras extremadamente difíciles.” Ver *Deaths of Despair*, Anne Case y Angus Deaton, Princeton University Press, 2020.

⁸Ver *World Development Report 2019, The Changing Nature of Work*, Banco Mundial, p. 108.

el diseño de políticas públicas, podrían actuar como un elemento disuasorio para los flujos migratorios que se espera aumenten en los próximos años.

Complacencia en la política

Si la UBI empeora la desigualdad de ingresos es seguramente una cuestión de diseño, y no un resultado predeterminado. En la medida en la que en muchos países, especialmente en el mundo en desarrollo, varios programas existentes no brinden de manera confiable niveles adecuados de apoyo a todos aquellos que lo necesitan, alguna forma de transferencia universal incondicional podría ayudar a cerrar la brecha. ¿Conduciría la UBI a la complacencia y la negativa a enfrentar otras tendencias estructurales en la economía global, como el envejecimiento de la población y el impacto de la inteligencia artificial y robótica en el futuro del trabajo? Supongo que los mercados de bonos responderán a esta pregunta y que por ahora no hay necesidad de vincularla con los méritos de los esquemas de apoyo social.

Elaboro. El tema del envejecimiento de la población y su impacto futuro en las finanzas públicas ha sido objeto de mucho estudio. Reportando sobre un completo informe del 2018 de Bertelsmann Foundation en Alemania, bajo el título de “Demographic Armageddon”, [Handelsblatt Today](#) describe sobre lo que se ha confirmado en una serie de otros estudios para otros países con poblaciones en envejecimiento: la tasa de reemplazo caerá en forma precipitada en las próximas décadas y esto tendrá implicaciones bastante onerosas para las finanzas públicas. En el caso de Alemania, la proporción de trabajadores activos a los jubilados disminuirá de aproximadamente 3 en 2020 a aproximadamente 1 en 2035, lo que empujará el déficit presupuestario—en ausencia de medidas compensatorias—al 9% del PIB para fines de la década de 2040, con niveles de déficit y deuda pública en una trayectoria explosiva a partir de entonces. Así que en lugar de decir que UBI conduciría a una parálisis política en países con poblaciones en envejecimiento, una propuesta más sensata sería decir que estos países tendrán que repensar las características claves de su contrato social en los próximos años. Dado que no espero que la deuda pública Alemana alcance el 467 % del PIB para el 2080—o de hecho jamás—lo que sugiero sucederá es que el gobierno en Alemania y otros países (por ejemplo China, Rusia y otros mercados emergentes ya que esto no es exclusivamente un problema de las economías avanzadas) tendrán que replantear las finanzas públicas en un sendero más sostenible, teniendo en cuenta la protección social y las cuestiones de solidaridad, como por ejemplo la mayoría de los países nórdicos ya lo están haciendo.⁹

El caso ético/moral para una mejor protección social

Dos puntos más sobre UBI. Los países con redes de seguridad amplias ya instaladas y que gastan una gran cantidad de dinero en la prestación de servicios sociales pueden no ser los candidatos más naturales para UBI. Tiene mucho más sentido en los países de bajos ingresos, especialmente donde tenemos los mayores focos de pobreza extrema, desnutrición y analfabetismo y donde los beneficios potenciales para mejorar las oportunidades ofrecidas por una red de seguridad serían proporcionalmente mucho mayores que en países como Suiza o Finlandia, donde la mortalidad

⁹Para datos mas generales ver: "The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)," [European Commission](#).

infantil es cercana a cero, donde no hay hambre, donde el seguro de salud es disponible universalmente y donde el “sistema” ofrece amplios márgenes de seguridad en etapas de crisis como lo hemos visto durante COVID-19. Además, en estos países las fugas fiscales en el sistema a través de la corrupción son mucho menores que en el mundo en desarrollo.

Mi segundo y último punto es presentar un caso moral para una mejor protección social, incluso si esto significaría un replanteamiento bastante fundamental de la estructura del presupuesto. No hay necesidad de apelar aquí a una ética universal como un fin en sí mismo. La corrupción es inmoral, una violación de la confianza pública, pero también es una mala economía con efectos tóxicos sobre la prosperidad humana. Vivimos en un mundo en el que un evento completamente accidental—la nacionalidad de nuestros padres—juega un papel fundamental en las perspectivas que enfrentamos el futuro como seres humanos. Si nuestros padres son noruegos, tendremos enormes oportunidades para desarrollar nuestras capacidades inherentes. Porque en Noruega es muy probable que no solo alcancemos a la edad de 5 años de manera segura, que estemos bien alimentados, educados y que tengamos acceso a instalaciones médicas modernas. Pero, además, un estado tan benevolente también nos protegerá en nuestra vejez, en el presente y en el futuro, ya que en Noruega las políticas económicas han incorporado plenamente el concepto de sostenibilidad en su diseño, incluida en la gestión de las finanzas públicas y la responsabilidad del estado para las futuras generaciones.

Sin embargo, si nacemos en alguno de los países de bajos ingresos, es posible que no sobrevivamos hasta la edad de 5 años e incluso si lo hacemos, es más probable que seamos parte de los 820 millones de personas en el mundo que sufren de desnutrición y el desarrollo de cuyos talentos puede verse afectado no solo por la falta de buena nutrición durante las primeras etapas de desarrollo de nuestros cerebros sino por la ausencia de una educación de calidad. Y por supuesto, en promedio podremos vivir solo hasta la edad de 59 años en lugar de los 79-80 que se ven en algunos de los países más exitosos de altos ingresos. Incluso si uno caracteriza la situación como “un hecho de la vida”, es un comentario triste sobre el estado actual de nuestro mundo cada vez más presionado por el impacto de las diversas formas de desigualdad. El hecho es que esto es profundamente injusto; no existe un marco ético creíble y concebible en el que éste estado de cosas pueda caracterizarse como consistente con las nociones más elementales de justicia.

Fortalecer las bases de nuestros sistemas de protección social—ya sea mediante la introducción gradual de algo así como una renta básica universal o mediante otros esquemas que se basen en programas existentes y asequibles—ayudaría a eliminar las manchas de la pobreza extrema, la desnutrición, al analfabetismo y la discriminación de género en una era de abundancia y en la era de COVID-19 y las posibles futuras pandemias. Podría además ser éste el camino socialmente óptimo que ofrezca una mayor protección en todas partes, incluyendo a las personas afectadas negativamente en los países más prósperos del mundo.

El matemático y filósofo inglés Bertrand Russell habló de la necesidad de “expandir nuestro universo mental” para que coincida con la visión cada más global proporcionada por el avance y descubrimiento científico. Dijo que nuestro sentido de bienestar colectivo tendría que extenderse a toda la humanidad, ya que era evidente que la sociedad humana se comportaba cada vez más como una entidad orgánica única y que esto se convertirá en una condición indispensable para la supervivencia.

Ésta puede ser una de las lecciones más duraderas de las calamidades de COVID-19.