



PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

Investigador Asociado, Brookings Institution

Marzo 2020

Resumen

La emergencia sanitaria y económica que enfrenta América Latina y el Caribe requiere un ajuste inmediato de la política económica para minimizar los costos humanos de la pandemia, mitigar los costos sociales, y preservar la estabilidad macroeconómica. Las medidas de mitigación deben focalizarse sobre los trabajadores, con instrumentos ya disponibles como programas de transferencias condicionadas, registros fiscales o similares. Mantener el empleo formal es prioritario, y se deben evitar despidos y quiebras de empresas formales, subsidiando sus costos laborales siempre y cuando no despidan, y otorgándoles acceso preferencial a garantías de crédito. Las medidas de mitigación requieren una mezcla de aumento y re direccionamiento del gasto publico, según las circunstancias de cada país. La recaudación tributaria caerá y será inevitable un deterioro de los balances fiscales. Para poder crecer después de la crisis sanitaria, es indispensable evitar una crisis financiera y mantener el acceso al crédito externo. La sostenibilidad de la deuda requerirá aumentos impositivos una vez superada la crisis, que en algunos casos deben ser preanunciados. Si la recesión es muy fuerte y se prolonga mas allá de la emergencia sanitaria, se deben extender las medidas de mitigación. Esto debe preanunciarse para reducir la incertidumbre a empresas y bancos, y facilitar el flujo de crédito. La superación de la crisis requiere una transición en la estrategia de contención del virus, de aislamientos generalizados a focalizados, acompañados de mas pruebas y otras acciones que permiten reanudar los contactos entre personas.



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

PNUD LAC C19 PDS N°. 5

Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

Aviso Legal:

Sugerencias para la Emergencia

Marzo 2020

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

Evidencia, experiencia, y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo, es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de "U". Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condi-

ciones de trabajo, acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del Covid-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Director Regional, América Latina y el Caribe
Nueva York, marzo 2020



Introducción¹

En las últimas semanas la situación económica mundial cambió de forma drástica y para mal. Todos los países del mundo están resintiendo las repercusiones del coronavirus. Habrá una recesión mundial, más profunda que la observada en 2008-2009. América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) no podrá aislarse de esta situación. Con variaciones entre países, la región sufrirá una recesión severa y de duración incierta.

Este documento ofrece algunas propuestas para enfrentar esta situación. Son ideas generales que deben adecuarse a las condiciones concretas de cada país, y luego ser cuantificadas. Los plazos y los parámetros usados son solo ilustrativos y deben ajustarse a la luz de la experiencia. Mucho dependerá de los órdenes de magnitud. Es urgente hacer estimaciones, aunque sean imperfectas, y actuar muy rápido. Es igualmente urgente actualizar nuestras apreciaciones de lo que es y no es factible. Medidas que hasta pocas semanas se considerarían “impensables”, o “políticamente imposibles”, probablemente dentro de poco serán insuficientes. Tiempos inéditos requieren respuestas inéditas.

II. Esta crisis es diferente

Es útil comparar esta crisis con la de 2008-2009. En ambos casos es una crisis externa, que impacta a ALC por los mercados de bienes: caída en los precios de las materias primas, menores exportaciones, reducción del turismo y potencialmente de las remesas; y por los mercados financieros: reducción de flujos financieros a la región por la búsqueda de activos menos riesgosos (“flight to quality”) y depreciaciones de las monedas.

Sin embargo, en este caso hay tres elementos adicionales:

- el shock de demanda externo se reforzará por efectos internos, conforme el avance de la pandemia en los países requiera cerrar oficinas, restaurantes, hoteles, cines y, en general, la actividad económica donde hay congregación de personas. Esto hará que el shock sea muy fuerte y afecte a prácticamente todos (con la posible excepción de la actividad económica en el medio rural);
- en algunos países, sobre todo aquellos con actividad manufacturera integrada al mercado mundial, el shock será más complejo por la interrupción en las cadenas de suministro de insumos intermedios. A la caída en la demanda se le sumará una caída en la oferta, con cierres de fábricas por falta de insumos; y,
- en otros países, menos integrados a las cadenas manufactureras y más dependientes de importaciones de bienes finales, la reducción de la producción mundial de estos bienes y los menores flujos de comercio, pueden causar un problema de oferta sustancial.

Conceptualmente conviene pensar en dos etapas de la crisis. La primera, mientras dura la pandemia, caracterizada por el aislamiento de personas; la segunda, una vez controlado el virus y con el reinicio gradual del contacto entre personas. Al principio de la primera etapa, que empezó hace unos días, la actividad económica cae porque las personas no pueden salir a comprar, no porque no tengan ingresos, y porque los trabajadores no pueden asistir a sus puestos de trabajo, no porque los negocios no tengan ventas. Sin embargo, pronto esta situación evolucionará:

¹ Nota preparada para el PNUD. Agradezco los comentarios de Marcela Meléndez y Luis Felipe López-Calva. La responsabilidad por las opiniones vertidas es del autor y no del PNUD.



conforme la falta de actividad económica reduzca las ventas de las empresas, empezarán los despidos y caerán los ingresos de los trabajadores; caerán también los ingresos de los que trabajan por cuenta propia, aún si éstos mantienen su actividad (suponiendo que las disposiciones sanitarias lo permiten). Hacia el final de la primera etapa, lo que inició como una crisis por la necesidad de aislar a las personas se convertirá en una crisis económica “tradicional”, en el sentido que la actividad económica estará deprimida por falta de demanda y de ingresos, no porque las personas no puedan estar juntas.

No se conoce lo suficiente del COVID-19. En particular, se sabe poco cuanto persistirán los factores detrás de la pandemia, incluyendo la posibilidad de mutaciones o de rebrotes.² Esto implica que nadie sabe cuando concluirá la primera etapa, esto es, cuando los trabajadores podrán poco a poco acudir a sus centros de trabajo, y las personas salir a las calles a comprar. Dicho eso, conviene pensar que la primera etapa durará entre dos y tres meses (aunque evidentemente este juicio se debe evaluar a la luz de la experiencia). Es igualmente difícil predecir cuanto durará la segunda etapa, porque mucho dependerá de las acciones tomadas durante la primera. Si son adecuadas, la segunda etapa será corta, tal vez unos cinco o seis meses; si no, puede durar mucho más. Dicho eso, también dependerá de las acciones que se tomen a nivel mundial y, en particular, de que tan rápido se recuperen Estados Unidos y Europa, y se reanude el crecimiento en China.

Esta separación de la crisis sugiere que, hacia finales de la segunda etapa, digamos noviembre, se estará regresando a la normalidad. Ojalá. Pero pasarán muchas cosas en los próximos meses que redefinirán la normalidad. Lo natural es pensar que hacia finales del año estaremos donde estábamos al inicio. Pero el mundo será diferente en muchas dimensiones: los flujos de turismo, las cadenas de suministro, las condiciones en los mercados financieros, etc. Lo que inició como un shock transitorio puede en algunas dimensiones convertirse en permanente. Por ejemplo, si hay cambios duraderos en la actividad de los cruceros turísticos, el Caribe y destinos similares serán afectados; si las empresas multinacionales deciden cambiar sus cadenas de suministro, sectores manufactureros en algunos países serán afectados. Estos aspectos se ignoran en este ensayo, y se supone que la normalidad hacia el final del 2020 será algo no muy diferente de la que era al inicio.

III. Se requiere un ajuste rápido a la política económica

En el contexto de una crisis más grave y compleja que la de 2008-2009, resulta esencial tener claridad sobre los objetivos que la política económica debe perseguir, y los instrumentos que se pueden desplegar para alcanzarlos. Se propone que, de forma inmediata, la política económica se reestructure alrededor de tres objetivos:

- **Objetivo 1:** minimizar los costos humanos de la pandemia sobre la población;
- **Objetivo 2:** minimizar el impacto regresivo de la crisis, con acciones que protejan los ingresos de los trabajadores, especialmente los pobres; y,
- **Objetivo 3:** preservar la estabilidad macroeconómica y la capacidad de retomar el crecimiento una vez que la crisis económica derivada de la pandemia haya concluido.

² Lo que ocurra en la provincia de Hubei y la ciudad de Wuhan en China en las próximas semanas, conforme se retoma la actividad económica, será de gran importancia para ver si una cuarentena es suficiente para controlar al virus, o rebrotes hacen necesaria una segunda cuarentena o un cambio en la estrategia de contención.



Siempre es difícil reajustar los planes de gobierno rápidamente, sobre todo cuando implican un giro radical. Todos los gobiernos tienen objetivos legítimos en materia de programas de infraestructura, de educación, de desarrollo rural y regional, y otros. Aquí no se propone que esos objetivos se abandonen, sino que se pospongan, haciendo un reconocimiento explícito de que, a raíz del drástico cambio en el contexto mundial, posponerlos es la mejor manera –en algunos países la única– para poder alcanzarlos más adelante. Mientras más rápido se reconozca esto y, en paralelo, se comunique de forma creíble a los mercados, menores serán los costos económicos derivados de la percepción de confusión y falta de entendimiento de la gravedad de la situación. (Parte de la extrema volatilidad que se está viviendo en los mercados financieros en Estados Unidos en los últimos días deriva de la percepción de que el gobierno de EEUU no tiene –o al menos no tenía hasta hace muy poco– una percepción clara del tamaño y naturaleza del reto, y no había expresado una respuesta articulada y coherente.)

IV. Objetivo 1: minimizar la pérdida de vidas por la pandemia

Este objetivo es conceptualmente el más sencillo, aunque operativamente el más complejo, al menos durante la primera etapa de la crisis. Para alcanzarlo, los sistemas públicos de salud deben tener todos los recursos presupuestarios necesarios para atender la pandemia. La restricción aquí debe de ser la capacidad operativa. Es imposible hacer estimaciones cuantitativas dada la incertidumbre en la evolución del virus, pero se deben hacer todas las reevaluaciones presupuestarias y acciones administrativas para que los recursos fluyan de forma excepcionalmente ágil.

Los sistemas de salud están tomando ya acciones de emergencia, y eso es como debe ser. Sin embargo, es necesario en paralelo revisar la estrategia de contención, ante los inmensos costos de suspender la actividad económica de forma indiscriminada y por un largo período. Muchos países están innovando para diseñar estrategias de aislamiento más dirigidas, basadas en la identificación temprana de focos de contaminación, en más pruebas para detectar quienes son portadores y quienes no, y en mecanismos novedosos para identificar quien debe ser aislado y quien no.

Un aislamiento generalizado prolongado, de más de dos meses, llevaría a una recesión muy profunda, por no decir colapso económico, que a su vez reduciría los recursos disponibles para los sistemas de salud. Dicho de otra forma, si bien en una primera etapa se debe gastar todo lo que se puede en atender la pandemia con la estrategia de contención generalizada ya desplegada, en paralelo se deben diseñar nuevas modalidades de respuesta al virus, que sean más eficaces y tengan menores costos económicos. Las experiencias de Corea del Sur y Singapur son muy valiosas en este contexto.

V. Objetivo 2: proteger los ingresos de los trabajadores

La caída en la demanda interna en los próximos meses será inéditamente fuerte, al menos en algunos países. En ese contexto, la principal prioridad debe ser ayudar a los directamente afectados, que en este caso son los trabajadores. En particular, se debe focalizar la acción sobre las personas de entre 25 y 65 años, que estaban participando en el mercado laboral antes de la crisis, y que corren riesgo de perder sus ingresos.³

³ Todos los trabajadores corren riesgos de infección, pero no todos de perder sus ingresos. En particular, los trabajadores públicos y, en menor medida, los trabajadores del sector rural.



En ocasiones se confunde una expansión contra cíclica del gasto con las medidas para mitigar los costos sociales de una recesión. Sin duda están relacionadas, pero conceptualmente se deben separar. Dentro de lo posible, y considerando el contexto macroeconómico de cada país, las medidas de mitigación se deben financiar mediante una expansión contra cíclica de gasto, que también ayude a aminorar los efectos recesivos de la crisis. Sin embargo, puede haber casos donde el contexto del país imposibilite aumentar el gasto, y en esos casos lo que se requiere es re direccionarlo.⁴ El punto es que de una forma u de otra, se requiere canalizar gasto público para mitigar los costos sociales. La sección VI discute esa dimensión del problema con más detalle.

Las medidas de mitigación deben considerar las peculiaridades de esta crisis. Lo que se requiere en este caso es ayudar a los trabajadores en riesgo de perder ingresos, porque pronto serán despedidos de las empresas donde trabajan; porque no podrán acudir a sus puestos de trabajo; o porque si son auto empleados o operan una microempresa, no podrán llevar a cabo sus actividades, bien porque las restricciones sanitarias no se lo permiten, o bien porque tienen muy pocos clientes (ya que estos no pueden salir a la calle). El epicentro económico de la crisis es el mercado laboral, y ahí se deben centrar los esfuerzos.

Expandir muchos de los programas sociales existentes puede no ser la respuesta adecuada en esta crisis. Algunos se pueden adecuar, como se propone más abajo para los programas de transferencias condicionadas (en adelante, PTC). Sin embargo, otros, si bien se deben mantener, no se deben ampliar como parte de la respuesta a la crisis. Por ejemplo, muchos países de ALC tienen programas de pensiones no contributivas. Estas pensiones se deben mantener en términos reales, pero no expandir. Los jubilados no serán directamente afectados por la crisis; ya están fuera del mercado laboral, no van a perder ningún ingreso por la recesión.

Por motivos similares, los programas de becas educativas para niños y de capacitación para jóvenes, y los programas de inserción laboral tampoco se deben de expandir. El mercado laboral se deteriorará rápida y fuertemente en los próximos meses. En esas condiciones es muy difícil intentar insertar a nuevos trabajadores en el mercado laboral; primero se debe ayudar a los que ya están insertos en el, bien o mal, porque son los que corren el riesgo de perder una parte sustancial de sus ingresos. Análogamente, los microcréditos tampoco son un instrumento adecuado en esta crisis. Las micro y pequeñas empresas enfrentarán un problema de demanda de incierta duración; muchas de ellas no podrán pagar sus créditos porque, al menos durante la primera etapa de la crisis, tendrán pocos clientes. No tiene mucho sentido endeudarlas. En realidad, no se quiere ayudar a esas empresas, sino a sus trabajadores-dueños; y lo que ellos necesitan son ingresos rápidamente.

Típicamente los criterios de focalización de los programas sociales giran alrededor del concepto de hogares o familias vulnerables, basados en indicadores como número de niños, personas de la tercera edad, años de escolaridad de los adultos, acceso a agua potable o electricidad, o similares. En general, eso está bien para diseñar programas y medidas que buscan ayudar a los hogares a superar carencias estructurales. Pero la situación que se enfrenta ahora es distinta. Sin negar la importancia de esas carencias, la novedoso en esta crisis es la vulnerabilidad de los hogares derivada de un cerco sanitario que impide trabajar a los que hasta hace pocos días lo hacían. Lo urgente es atender esta nueva vulnerabilidad. Eso no quiere decir que se abandonen los criterios de focalización anteriores;

⁴ En casos extremos donde no existe la posibilidad de acceder a mayor financiamiento externo y el re direccionamiento de gasto es insuficiente, será necesario un aumento impositivo. En esos casos, es esencial procurar que este sea lo más progresivo posible. Es claro que un aumento impositivo ahora es altamente indeseable, pero esa opción debe ponderarse contra la opción de un financiamiento inflacionario del gasto, que de facto sea un impuesto sobre todos los hogares. Más todavía, en países sin su propia moneda, la opción de financiamiento inflacionario no esta disponible.



esos deben seguir para propósitos de acciones que ya estaban en vigor antes de esta crisis. Pero si quiere decir que, para propósitos de las medidas de mitigación de los costos sociales para esta crisis, es necesario adecuarlos.

En ese tenor, es útil clasificar a los trabajadores en cuatro grupos. Primero, los que están en familias beneficiarias de un programa existente de transferencias condicionadas (como Familias en Acción en Colombia, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Bolsa Familia en Brasil o Prospera en México). Segundo, los empleados por una empresa que los afilia a la seguridad social contributiva. Tercero, los que están registrados con las autoridades fiscales para propósitos impositivos, pero que no son afiliados por una empresa en la seguridad social contributiva. Y cuarto, los trabajadores que no están en familias beneficiarias de un PTC, no están en una empresa que los afilia a la seguridad social, y tampoco están registrados con el fisco. En adelante, al primer grupo le llamaremos trabajadores pobres en un PTC; al segundo, trabajadores formales; al tercero, trabajadores registrados; y al cuarto trabajadores no registrados.⁵

Debe señalarse que estos grupos no son mutuamente excluyentes; puede haber traslapes entre ellos, aunque probablemente menores. Debe señalarse también que esta clasificación puede variar entre países, al igual que las proporciones de trabajadores en cada caso. Su propósito es determinar como se puede ayudar a cada grupo. Queremos responder a dos preguntas: primero, ¿que instrumentos de política pública, que ya operen en el país, pueden ser usados para transferir ingresos a los trabajadores durante la primera etapa de la crisis? Segundo, ¿cuántos trabajadores quedarían excluidos, y qué opciones hay para ayudarlos que se puedan implementar a muy corto plazo?

V.1 Trabajadores pobres en un PTC

Típicamente, los padrones de beneficiarios de los PTC tienen información sobre todos los miembros del hogar.⁶ Ello permite identificar los hogares con miembros entre 20 y 65 años (que se supone aquí son los que están en edad de trabajar, aunque estos rangos se deben ajustar al contexto de cada país). Se propone una transferencia de ingreso a los hogares que tengan miembros en ese rango de edad, de un monto que requiere ser calibrado con más precisión, pero que debe estar alrededor de la mediana de la distribución de los ingresos de todos los trabajadores informales, que es probablemente cercano al ingreso laboral que hoy perciben los trabajadores pobres. Estas transferencias compensarían, en principio, la pérdida de ingresos en el caso extremo de que quedaran totalmente desempleados. Las transferencias deben claramente ser señaladas como transitorias, no estar condicionadas a ninguna conducta por parte de los beneficiarios, y deben eliminarse una vez superada la emergencia económica, digamos hacia el final de la segunda etapa.

Conviene subrayar que las transferencias no son por el número de niños, como es el caso tradicional en estos programas, ni por asistir a la escuela o a la clínica de salud.⁷ Tampoco son por trabajar; de hecho, al menos en la primera etapa, en parte son por no poder trabajar. Dicho eso, los cálculos se pueden afinar. La propuesta anterior supone tasas de participación en el mercado laboral de 100%, que claramente no era el caso antes de la crisis.

⁵ La clasificación de trabajadores entre formales e informales varía entre países en función de sus leyes y de la fiscalización de estas (en algunos países los trabajadores independientes están obligados a cotizar a la seguridad social y en otros no; y en algunos países hay trabajadores independientes que sí cumplen con esta obligación). Por ello, en el tercer grupo puede haber trabajadores independientes que sí cotizan a la seguridad social y que generalmente se les denominaría como formales. Sin embargo, como se abunda más abajo, lo importante aquí es que no están asociados con una empresa formal, aún si ellos sí ellos son formales.

⁶ Otros programas de pobreza también pueden ser usados. Lo importante es: (i) poder identificar a las personas en edad de trabajar, y (ii) tener en operación un mecanismo de entrega de transferencias monetarias (o poder agregar ese mecanismo rápidamente). Para simplificar, en el texto me refiero a trabajadores pobres en un PTC, pero debe entenderse como trabajadores pobres en cualquier programa que cumpla con las características señaladas.

⁷ El PTC "normal", por decirlo de una forma, seguiría. Lo que se haría aquí es aprovechar su padrón y su sistema de pagos para llegar a los trabajadores en esos hogares.



La eficacia de esta medida depende de la cobertura del PTC y de la calidad del padrón. En países donde el PTC tiene cobertura amplia, como podrían ser Brasil y México, la medida ayuda a proteger a una proporción importante de los trabajadores pobres de los efectos de la recesión. En países donde no, como por ejemplo Perú, es poco eficaz, aunque eso no quiere decir que no se implemente; simplemente que se tiene que hacer más con otros instrumentos.

La calidad del padrón también importa. Los errores de inclusión en este caso pueden ser una virtud, ya que ayudan a hacer transferencias a trabajadores informales no pobres. Los errores de exclusión sí son una preocupación. Se requiere entender mejor el caso de cada país, ver si son más en zonas urbanas o rurales, y que opciones hay para hacer correcciones muy rápidamente.

V.2 Trabajadores formales

El objetivo debe ser cero despidos y, el otro lado de la moneda, cero cierres de empresas. Este es un objetivo difícil de lograr, pero mientras más se acerquen los países a él, menores serán los costos sociales de la crisis, y mayor será la posibilidad de retomar el crecimiento una vez que ésta concluya.

La experiencia de crisis pasadas en ALC indica que el costo de la destrucción de empleos formales es mayor que los salarios perdidos. Los datos disponibles indican que estos empleos son los más productivos, y los que ofrecen mejores perspectivas a los trabajadores en términos de aprendizaje, capacitación y desarrollo profesional. Cuando un trabajador sale de la formalidad, se pierden las inversiones que había hecho la empresa en su entrenamiento; se pierde parte de la inversión que el país hizo en su educación; y se pierden también los impuestos que paga la empresa que lo ocupa. Y, por supuesto, su familia pierde el derecho a la atención médica y los otros beneficios de la seguridad social, precisamente lo que se debe evitar en el contexto de una emergencia médica.

Además, debe quedar claro que, pasada la emergencia sanitaria, la productividad del país, y su capacidad para recuperarse rápidamente de la crisis, dependerá en gran medida de que se preserven las relaciones ya establecidas entre empresas y trabajadores. Durante la primera etapa de la crisis muchos trabajadores despedidos aceptarán casi cualquier empleo con tal de tener algún ingreso. Posteriormente, superada la primera etapa, las empresas que los despidieron, en caso de que no quiebren, contratarán a otros trabajadores, que tendrán que entrenar. Por otro lado, las empresas que quiebren perderán activos tangibles e intangibles que el país requiere para crecer. Toda esta rotación y desperdicio de activos es muy costoso para el país, y se debe evitar lo más posible. Sin lugar a duda, proteger el empleo formal debe ser objetivo prioritario.

¿Cómo alcanzarlo? La idea general es reducir transitoriamente el costo de la nómina de las empresas, sin reducir el empleo y minimizando la reducción de salarios. Para ello se necesitan dos condiciones: primero, que el gobierno subsidie parte del costo de la nómina; segundo, que el subsidio se condicione a cierta conducta de la empresa, en particular, no despedir a ningún trabajador.

Hay muchas maneras de subsidiar el costo de la nómina. Una de ellas es subsidiar los costos no salariales. Exploremos primero esta opción, en el entendido de que en la sección VII se propone bajo ciertas circunstancias subsidiar también los salarios.

Hay una gran variación entre los países de la región en la composición y valor numérico de los costos no salariales. Aún así, podemos dividirlos en tres categorías: primero, contribuciones a la seguridad social que dan un benefi-



cio presente a los trabajadores (cierto o contingente), como son servicios de salud y de guardería, asignaciones por hijo, o seguros de invalidez, vida, accidentes de trabajo o desempleo. Segundo, contribuciones a la seguridad social que dan un beneficio futuro, principalmente pensiones de retiro, y en algunos países como Jamaica o México, ahorro para la vivienda. Y tercero, contribuciones destinadas a fines que no representan un beneficio proporcional al trabajador, presente o futuro, como programas de capacitación o de educación para la población en general, u otros.

Con esa división, durante la primera etapa de la crisis la propuesta sería mantener las contribuciones para la primera categoría, pero financiarlas en su totalidad del presupuesto nacional; y suspender las contribuciones para la segunda categoría y la mayoría o idealmente la totalidad de las contribuciones para la tercera, en todos los casos condicionado a que la empresa no despidiera a nadie.

La justificación para suspender las contribuciones a las pensiones de retiro (y, en su caso, para la vivienda), es muy clara: no tiene sentido obligar a los trabajadores a ahorrar para su consumo futuro, ni a acumular para un activo como la vivienda, cuando su consumo presente está siendo fuertemente amenazado.⁸ La justificación para suspender las contribuciones para programas de capacitación y otros es similar: en un contexto de crisis aguda, estos programas son secundarios frente a la prioridad central de mantener el empleo formal, amén de que muchos de los aportantes no se benefician de ellos. Este no es el momento para hacer subsidios cruzados de los trabajadores formales hacia otros fines.⁹

Ahora bien, los registros de los institutos de seguridad social permiten identificar el número de empresas y el número de trabajadores que cada empresa tenía afiliados al 29 de febrero de 2020.¹⁰ Con esa información, se puede rápidamente hacer un programa ("Mi Empresa no Despide" por usar un nombre que apele a la reputación futura) que ofrezca a las empresas participantes:

- i. durante la primera etapa de la crisis, sustituir con recursos del presupuesto nacional las contribuciones de empresas y trabajadores a los programas de la primera categoría; y,
- ii. la posibilidad de que, durante la segunda etapa de la crisis, se subsidie también parte de los salarios.

La reducción en el costo de la nómina derivada de estas acciones varía de país en país. En algunos puede ser sustancial; en otros puede no ser muy relevante, porque las contribuciones como proporción de los salarios son bajas. En todos los casos, sin embargo, se mantiene el acceso de los trabajadores al aseguramiento para salud, invalidez, muerte, o accidentes en el trabajo, entre otros.¹¹ Tristemente, el mantener los seguros de muerte puede ser muy importante, porque la pandemia tal vez cause pérdidas de vida entre estos trabajadores; en ausencia de estos seguros, sus familias quedarían desamparadas.

⁸ Los sistemas de retiro de la región son de capitalización en cuentas individuales o de reparto. El primer caso es más sencillo: simplemente se acumulan menos recursos en la cuenta de retiro, reduciendo el valor de la pensión en el futuro. El segundo caso es más complicado en la medida que las aportaciones de los activos están directamente financiando a los jubilados. En ese caso se puede hacer uso de reservas, o puede que sea necesario que continúe el financiamiento, pero con recursos del gobierno.

⁹ En algunos países, hay programas de gran importancia que se financian con estas contribuciones, entre ellos los de desarrollo infantil temprano. Esos programas sin duda deben continuar, pero al menos durante la primera etapa de la crisis deben ser financiados directamente por el gobierno. Otros programas pueden ser menos prioritarios, y tal vez se pueden suspender o disminuir su ritmo de ejecución.

¹⁰ Se toma esta fecha como el nivel de empleo pre crisis, pero igualmente puede ser 15 de marzo. Seguramente muchas empresas ya empezaron, o empezarán en los próximos días, a reducir su planta laboral. ¹¹ La suspensión de las contribuciones para las pensiones de retiro no impactaría la acumulación de semanas requeridas para acceder a una pensión, ya que los trabajadores seguirían cotizando a los otros programas (con los recursos del gobierno). Esto es relevante para países que requieren tiempos mínimos de cotización para poder acceder a una pensión.

¹¹ La suspensión de las contribuciones para las pensiones de retiro no impactaría la acumulación de semanas requeridas para acceder a una pensión, ya que los trabajadores seguirían cotizando a los otros programas (con los recursos del gobierno). Esto es relevante para países que requieren tiempos mínimos de cotización para poder acceder a una pensión.



La eficacia de la medida depende de dos consideraciones: la magnitud de la reducción en el costo de la nómina y la participación del empleo formal dentro del empleo total. Aquí también hay gran variación entre los países de ALC. Claramente, en aquellos donde el empleo formal es bajo, como Honduras, Guatemala o Bolivia, la medida será poco eficaz. Pero aún en esos países, la medida es relevante porque ayuda a que las empresas más productivas no cierren, posicionando mejor al país para crecer cuando se supere la fase más aguda de la crisis.

En el contexto de esta crisis debe resaltarse que el objetivo es mantener el ingreso de los trabajadores, no necesariamente que acudan al lugar de trabajo. De hecho, durante la primera etapa de la crisis puede ser que por razones sanitarias sea deseable que muchos no acudan. Sin embargo, esto no debe ser impedimento para que sigan cobrando su sueldo. Por ello, durante la primera etapa será también necesario: (i) manejar los tiempos y pago de vacaciones con flexibilidad, y (ii) establecer criterios para incapacidades transitorias asociadas a la pandemia financiadas por los seguros de invalidez o discapacidad (lo que resalta la importancia de mantener el empleo formal).

La respuesta de las empresas a la medida anterior depende de muchos factores: en qué sector están, qué tan grande es el shock que enfrentan, qué acceso a crédito tienen, qué expectativas tienen sobre la duración de la crisis, etc. Para algunas, la reducción del costo de la nómina puede ser suficiente para mantener el mismo nivel de empleo, para otras no. Dentro del segundo grupo, habrá algunas que quieren mantener a sus trabajadores (los conocen, los han capacitado, etc.), y pueden financiar por un periodo corto el mantenerlos en la nómina a los mismos salarios. Pero habrá otras que no. En esos casos, deben fomentarse acuerdos voluntarios entre la empresa y los trabajadores, con reducciones transitorias de los salarios que permitan que la empresa sobreviva y nadie pierda su empleo. En general, esos acuerdos deben ser facilitados por los Ministerios de Trabajo de los países.

Es posible que algunas empresas intenten tomar ventaja de la crisis para reducir salarios aún si eso no es necesario para que la empresa sobreviva. Para minimizar esa posibilidad, se puede señalar que la reducción de salarios solo se permitirá para las empresas que participen en el programa “Mi Empresa no Despide”, y tal vez solo a partir del tercer mes, por decir algo. Otra variante sería que se permita a las empresas posponer el pago de una parte del salario del de los meses críticos del 2020 al 2021; esto es, se registra el mismo salario, pero se acuerda que parte se pagará una vez que concluya la crisis, o se haya superado la fase más aguda de ésta (de facto, un crédito sin intereses de los trabajadores a la empresa, para evitar perder el empleo y la totalidad del salario). Claramente, hay muchas variantes más. Es difícil encontrar el equilibrio aquí, porque el shock afectará a cada empresa de forma diferente. El punto general es reconocer que una situación aguda requiere opciones novedosas para cumplir con lo que debe ser el objetivo central: ningún trabajador pierde su empleo, y siguen recibiendo todo o la mayor parte de sus salarios, manteniendo en paralelo acceso a la seguridad social.¹²

Sin embargo, habrá algunas empresas que, a pesar de la medida propuesta, reducirán su empleo, tal vez porque creen que el shock persistirá por muchos meses más, o tal vez porque no logran acceso al crédito. Es muy difícil predecir cuántas estarán en esta situación, pero estos casos se reducirán en la medida que las empresas sepan que, si no hay una recuperación al final de la primera etapa, habrá ayuda adicional siempre y cuando no despidan a nadie; regresamos sobre este punto en la sección VII.

Muchas empresas pronto empezarán a tener problemas de liquidez. Por ello, en paralelo a la reducción del costo de la nómina, se debe facilitar el acceso al crédito, aprovechando de ser posible a los bancos de desarrollo. Nuevamente, la gran variación entre países de ALC dificulta una discusión general. Dicho eso, una opción que puede

¹² La sugerencia de posponer parte del pago del salario puede ser relevante en países donde el salario mínimo es muy alto, y se enfrentan barreras legales para reducirlo.



ser relevante son programas de garantías de la banca de desarrollo para facilitar créditos de la banca comercial. En ese contexto, una idea para explorar es que estos programas sean más generosos para aquellas empresas que no despiden. En este caso, la ayuda es doble: menor costo de la nómina y acceso preferencial al crédito.¹³ Esta combinación puede incrementar el número de empresas que no despiden.

Caben tres observaciones. Primero, esta es la medida más directa que disponen los gobiernos para mantener el empleo formal. Segundo, la medida facilita la negociación entre empresas y trabajadores. Y tercero, la medida solo cuesta recursos públicos si las empresas no despiden; las empresas que despiden no reciben ningún subsidio. El gobierno gasta en subsidiar a las empresas siempre y cuando éstas mantengan a todos sus trabajadores en la nómina.

Estas observaciones implican que la medida propuesta es presupuestariamente más eficaz que subsidios generalizados a todas las empresas formales, o reducciones generalizadas a los impuestos corporativos, u otras alternativas que se puedan plantear (p. ej., bajar el costo de la electricidad, etc.). Desde el punto de vista del objetivo de mantener el empleo y los ingresos de los trabajadores formales, estas últimas opciones son problemáticas porque no van directamente al objetivo; lo persiguen de forma indirecta. Por eso, en principio, deben descartarse; su eficacia en términos de “empleos formales salvados por peso gastado” es menor (y, además, distorsionan otros márgenes de conducta).

Finalmente, es claro que hay muchas variantes de la medida propuesta. Por ejemplo, restringirla solo a empresas de hasta x número de trabajadores (foco en pequeñas y medianas); restringirla solo a los trabajadores que ganan hasta un nivel x de salarios (excluir directivos o personal con muy altos salarios); restringirla a las actividades más afectadas por la pandemia (p. ej., restaurantes y fábricas, pero excluir las que pueden funcionar sin la aglomeración de personas); restringirla regionalmente (p. ej., zonas turísticas), etc. La conveniencia de hacer esto depende de la intensidad y naturaleza del shock en cada país; de capacidades administrativas; de consideraciones de costo presupuestal; y del balance entre esta y las otras medidas propuestas. No exploramos estas variantes por razones de espacio, aunque debe notarse que en la medida en que el shock es generalizado, lo más conveniente, y fácil, es una medida general.¹⁴

V.3 Trabajadores registrados con autoridades fiscales

Las oficinas de recaudación de impuestos tienen los registros de los contribuyentes al régimen del impuesto sobre la renta de personas físicas, o a regímenes fiscales especiales para micro y pequeñas empresas. En este último caso, en ocasiones los contribuyentes no son personas morales o jurídicas (esto es, empresas registradas como sociedad anónima o una figura legal similar), sino personas físicas. Recordemos aquí que en muchos países de la región la frontera entre un trabajador por cuenta propia y una microempresa es gris.

Otra vez, hay mucha variación entre países, y es difícil hacer una discusión de caso por caso. Dicho eso, el objetivo general es identificar y, de forma crítica en los próximos meses, tener un medio para transferir ingresos a un subconjunto de trabajadores que no están en un PTC, ni son trabajadores formales en una empresa. Estos últimos,

¹³ El gobierno no determinaría que empresas tienen acceso preferencial; las empresas se autoseleccionarían. Las que no despiden lo tienen. Las que sí despiden de todas formas deben poder acceder a crédito, pero sin condiciones preferenciales.

¹⁴ Dicho eso, es claro que para los trabajadores del sector público esta medida no es necesaria, ya que no corren riesgo de ser despedidos (en el entendido de que aquí se incluye también a los trabajadores que son contratistas del gobierno). Un razonamiento similar aplica para otros trabajadores como los empleados de embajadas, organizaciones religiosas y universidades privadas. La clave es ayudar a trabajadores en empresas privadas que están en riesgo de perder su empleo y sus ingresos porque la empresa los va a despedir, o la empresa va a cerrar o quebrar.



a pesar de estar en los registros de contribuyentes, no serían beneficiarios de esta medida. Aquí buscamos llegar a los que no se puede ayudar por la vía de la empresa formal. Este grupo incluye mayoritariamente a trabajadores informales, pero también a trabajadores independientes que pueden estar afiliados en la seguridad social. Idealmente, los registros de contribuyentes tienen una cobertura razonable de estos trabajadores, al menos de los que están en las zonas urbanas, que son los que serán más afectados durante la primera etapa de la crisis. Si no la tienen, se puede explorar complementarlos con los registros de entidades sub-nacionales, cuando los estados, provincias o municipios cobren derechos o aprovechamientos por la actividad económica.

Se propone usar estos registros hacer una transferencia de ingreso transitoria, por igual lapso como la propuesta para los trabajadores pobres en un PTC. El monto se puede fijar de diferentes modos: igual para todos; proporcional a los impuestos que pagaron en 2019; proporcional, pero con un tope máximo que sea equivalente, digamos, a la mediana de la distribución, etc. Las transferencias no tienen que ser idénticas, pero si hacerse con un sentido de progresividad. Mucho depende de las magnitudes y las capacidades administrativas. Sin menospreciar su importancia, aquí no discuto más este aspecto. La clave es que durante la primera etapa de la crisis estos trabajadores dispongan de un ingreso seguro, independientemente de si pueden o no acudir a su trabajo por las restricciones sanitarias.

Sin duda alguna, quedara un universo de trabajadores que no está en ninguno de los tres grupos antes mencionados, los trabajadores informales sin registros. Este universo variara de país en país en función de la cobertura de su PTC, de sus registros fiscales, y de la informalidad laboral. Además de cuantificarlo, se debe caracterizarlo en términos de su composición urbano-rural, por nivel de ingreso, y cualquier otra información disponible.

El tamaño y composición de este universo es crítico. Si es pequeño, puede ser que las transferencias a los tres grupos antes identificados sean suficientes para proteger a la mayoría de los afectados por la crisis, en el entendido de que nunca será posible proteger a todos. Ahora bien, si es grande, y además esta mayoritariamente en las zonas urbanas, es necesario pensar en otras opciones para identificarlos y rápidamente hacerles llegar una transferencia. En este contexto, debe señalarse que algunos países tienen programas no contributivos de salud para los trabajadores informales (en algunos casos para todos, como Perú, México o Jamaica, y en algunos casos solo para los de bajos ingresos, como Colombia). Se debe explorar la información de esos programas para determinar si se puede identificar a las personas en edad de trabajar; posteriormente sería necesario pensar en una forma de hacerles llegar una transferencia de ingreso rápidamente.

Dicho lo anterior, es útil notar que en algunos países de la región el mercado laboral se caracteriza por la alta movilidad de los trabajadores entre el sector formal y el informal, y por la ausencia de seguros de desempleo. Ello implica que despidos de trabajadores formales se traducen en gran parte en aumentos de trabajadores informales (y otra parte en desempleo abierto). La entrada de trabajadores formales despedidos a la informalidad deprimiría los ingresos de los que ya estaban en esta condición antes del shock. Además, en la medida en que los ingresos de los formales no caen, la demanda de estos por los productos que elaboran los informales tampoco caería (siempre y cuando las restricciones sanitarias lo permitan). Este es otro argumento que resalta la importancia estratégica de mantener el empleo formal; a los informales también se les ayuda asegurando que el empleo formal no caiga.

Por otro lado, tristemente también debe reconocerse que en esta crisis algunos trabajadores que no tienen un seguro de vida derivado de la seguridad social pueden perder la vida. Por ello, se propone que el gobierno lleve a cabo compensaciones especiales a las familias que pierden un trabajador afectado por el coronavirus. Esto puede tomar la forma de una anualidad equivalente a una pensión de sobre vivencia, que simule los beneficios recibiría la familia en caso de que el trabajador hubiese tenido un empleo formal al estallar la pandemia. El objetivo es muy



sencillo: evitar dejar a familias en desamparo, aún superada la crisis. Idealmente nadie sería beneficiario de esta medida, pero su introducción ayudará en contextos donde el tejido social está siendo fuertemente tensado.¹⁵

Finalmente, esta crisis no es el momento para introducir un ingreso mínimo ciudadano (aún si este se considera deseable en circunstancias normales). Esta medida es poco eficaz porque dispersaría recursos entre personas que, en estos meses críticos, no están directamente impactadas (personas que a pesar de estar en edad de trabajar no estaban en el mercado laboral, personas de la tercera edad, estudiantes, o trabajadores que no serán afectados como los del sector público). Como se discute inmediatamente abajo, la crisis deprimirá fuertemente los ingresos tributarios y deteriorará los balances fiscales. En ese contexto, es indispensable asegurar que los recursos públicos disponibles se dirijan a los que van a experimentar, o de hecho ya están experimentando, una fuerte caída en sus ingresos.

Además, el ingreso mínimo haría poco para resolver el problema de mantener el empleo formal y evitar el cierre de puestos de trabajo, aspecto crítico ya que la recuperación de la crisis dependerá de que haya empresas que pueden ofrecer empleos productivos a los trabajadores. Los instrumentos para mitigar los efectos sociales de esta crisis deben considerar también la necesidad de retomar el crecimiento una vez que esta ha sido superada.¹⁶

VI. Objetivo 3: preservar la estabilidad macroeconómica

Los objetivos 1 y 2 generan cuatro vías para mitigar los efectos sociales de la crisis, y requieren mayor gasto público para: (i) el sistema de salud para atender la pandemia; (ii) los trabajadores de familias pobres en un PTC; (iii) subsidiar la nómina de las empresas formales; y, (iv) transferir ingresos al resto de los trabajadores.¹⁷ Faltan, por supuesto, cálculos numéricos y muchos detalles de instrumentación. Pero lo más importante en este momento es dirigir la acción de los gobiernos donde tiene el mayor impacto social, y evitar la dispersión de esfuerzos en una gran cantidad de medidas que pueden tener muy poca eficacia en términos de los objetivos buscados.

Ahora bien, la recesión reducirá la recaudación tributaria. Este fenómeno se agravará en los países donde la recaudación es sensible a los precios de las materias primas (como el petróleo en el caso de Ecuador y Colombia, o el cobre en el caso de Perú y Chile). En otros países la caída en el precio de las materias primas puede de hecho ser benéfico (p. ej., los importadores de petróleo como la República Dominicana). En balance, sin embargo, lo que ocurrirá es una caída, en algunos muy pronunciada, de la recaudación tributaria. Aún sin ningún gasto público adicional para mitigar los impactos sociales de la crisis, los balances fiscales se deterioran rápidamente, y aumentarán los cocientes deuda/PIB.

Desafortunadamente, esta crisis encuentra a la mayoría de los países de ALC con finanzas públicas menos sólidas que la de 2008-2009. En general, los cocientes deuda/PIB son más altos, reduciendo la capacidad de respuesta contra cíclica en la mayoría de los casos; o exponiéndolos a una reacción negativa de los mercados financieros en

¹⁵ La medida también reconoce que muchos trabajadores transitan entre empleos formales e informales, y que de hecho cotizaron a los seguros de muerte durante su estancia en la formalidad, pero que tuvieron la desgracia de fallecer cuando estaban informalmente empleados.

¹⁶ Dicho lo anterior, en países donde el empleo formal es casi inexistente, al igual que los registros fiscales u de otro tipo, y además hay pocas capacidades administrativas, una transferencia pareja sin focalización (o con métodos muy gruesos para intentar excluir, digamos, a los trabajadores en el último quintil de la distribución), puede ser la única opción a muy corto plazo. Las consideraciones aquí serían de naturaleza presupuestal, en la medida que la extensión del universo de beneficiarios reduce el monto de la transferencia.

¹⁷ Ignoro aquí el costo contingente de los programas de garantías de crédito y las pensiones de sobre vivencia para trabajadores sin acceso a la seguridad social.



caso de que una expansión contra cíclica del gasto de la impresión de que han perdido el control sobre sus finanzas públicas. En el límite, se podría llegar a una interrupción inesperada y abrupta (“sudden stop”) de los flujos de capital, que limite la capacidad de endeudamiento de los países que todavía la tienen, y afecte fuertemente las colocaciones y refinanciaciones de sus principales empresas privadas.

El inmenso reto que se enfrenta es como financiar el gasto requerido para los objetivos 1 y 2 sin minar la estabilidad macroeconómica, y las posibilidades de retomar el crecimiento una vez que concluya la pandemia. Idealmente, los gobiernos podrían obtener en primera instancia recursos del BID, BM y la CAF. Sin embargo, la hoja de balance de estas instituciones no permite un aumento sustancial de su cartera. Para los países más pequeños puede ser que prestamos nuevos de los bancos multilaterales, o re direccionamientos de saldos de prestamos en ejecución, contribuyan a financiar una parte relevante del gasto requerido. Pero para el resto esto no es factible, porque los montos son claramente insuficientes.

Ante esa realidad, como segunda instancia los gobiernos podrían acudir a colocar deuda en los mercados privados. Sin embargo, el contexto para hacer esto es muy malo por: (i) la alta volatilidad en esos mercados asociados a las recesiones en Estados Unidos y Europa, (ii) el hecho de que muchos países de la OCDE, incluyendo Estados Unidos, estarán emitiendo deuda en las próximas semanas, en volúmenes inéditos, lo que puede saturar los mercados. Es cierto que las acciones de los bancos centrales de los países de la OCDE están inyectando cantidades inusitadas de liquidez; las tasas de interés están en mínimos históricos, y muchos inversionistas están a la búsqueda de activos con mayores rendimientos. Pero también es cierto que el riesgo soberano de la mayoría de los países de la región ha aumentado, y que la combinación de precios deprimidos de materias primas, recesión, deterioro de las posiciones fiscales y expansión de gasto haga que el crédito sea muy caro y a corto plazo, o inexistente.

El balance de estas observaciones varía de país en país, y es imposible hacer un juicio general. Sin embargo, es un error pensar que el hecho de que Alemania, Estados Unidos, Francia y otros países de la OCDE estén aumentando su endeudamiento sin grandes consideraciones sobre la sostenibilidad de su deuda, los países de ALC pueden hacer lo mismo. Con pocas excepciones como Chile y Perú por mencionar dos casos notables, la realidad es que nuestros países enfrentan mayores restricciones de acceso a financiamiento en los mercados. En consecuencia, nuestro reto en esta crisis es mayor que el de los países de la OCDE, porque no solo hay que pensar en los mecanismos para gastar rápido para proteger a los trabajadores (y, en lo posible, mantener la demanda agregada); también hay que pensar en las implicaciones financieras a corto plazo. No debemos, en la angustia que a todos nos causa la problemática que enfrentamos, tomar la actitud de “aumentar el gasto ya y luego vemos lo demás”. Hoy no hay una crisis financiera en la región; es importante que eso se mantenga así.

Desde el punto de vista de sostener la demanda agregada, lo deseable sería que las medidas de mitigación se financiaran con deuda externa, y no con un re direccionamiento del gasto o con mayores impuestos. Aquí se hace una sugerencia que puede ayudar a facilitar esta opción. Esta consiste en legislar en paralelo a un aumento inmediato del gasto público, un aumento de impuestos que entre en vigor una vez superada la crisis, digamos, a principios o mediados del 2021. Dicho aumento se legislaría como transitorio, y su único objetivo sería financiar, ex-post, el gasto adicional ejercido en 2020. La recaudación se depositaría en una cuenta separada de la Tesorería de la Nación, y el aumento estaría en vigor hasta asegurar que la relación deuda/PIB esté en una trayectoria sostenible.¹⁸ El punto clave aquí es: (i) evitar ahondar la recesión con un aumento impositivo hoy; (ii) fortalecer la credibilidad del compromiso del país con la sostenibilidad de la deuda, (iii) señalar a los mercados financieros que el gobier-

¹⁸ Esto no implica que dicha relación regrese al nivel que tenía en marzo de 2020. Ante la magnitud del shock, puede ser que niveles de deuda más altos se justifiquen por varios años más. Esto no importa tanto, siempre que dicha deuda sea sostenible



no está actuando con prudencia, y (iv) indicar en paralelo a la sociedad que las medidas de gasto extraordinarias requerirán ser pagadas una vez que se supere la emergencia económica.

Idealmente el aumento de impuestos debe ser progresivo. Dicho eso, algunos impuestos pueden ser progresivos, pero recaudar muy poco, o ser impuestos nuevos donde la recaudación potencial es muy incierta. Claramente aquí hay un intercambio difícil entre objetivos distributivos y objetivos recaudatorios, intercambio que se agudiza en un contexto donde lo que se desea es mostrar solidez fiscal para acceder a financiamiento y poder hacer un gasto contra cíclico sin arriesgar una crisis financiera. Es difícil hacer una discusión general dada la heterogeneidad de la región, y es indispensable un análisis cuidadoso de cada caso.

La credibilidad del aumento futuro de impuestos es crucial. Por ello se hizo alusión a un acto legislativo. Si esto no es factible, se necesita un mecanismo sustituto con la mayor fuerza posible. Aquí las opciones varían mucho, dependiendo del contexto institucional y político de cada país. En el fondo, se debe reconocer que hay un problema de consistencia inter temporal que requiere de mecanismos novedosos para ser atendido. Mientras más exitosos sean los países en esta tarea, mayores espacios tendrán para una respuesta de mitigación social más generosa, que implique a su vez una expansión contra cíclica del gasto consistente con la preservación de la estabilidad.

La crisis será menos intensa en la medida en que haya más confianza en la solidez fiscal de los países. Los gobiernos y las empresas grandes tendrán mejor acceso a los mercados financieros internacionales; y las medianas y chicas a los nacionales. Dicho de otra forma, las intervenciones de los gobiernos no deben consistir solo de las medidas de mitigación de los costos sociales de la crisis. También deben centrarse en reducir la incertidumbre y crear confianza, porque esto reduce su intensidad y duración; son, por así decirlo, parte de la respuesta contra cíclica, intangible pero igualmente importante.

VII. Incertidumbre, crédito y posibilidad de más apoyos en la segunda etapa de la crisis

Se señaló ya que una de las características distintivas de esta crisis es que, por su origen en un virus poco conocido, es muy difícil determinar su duración. Las empresas formales, los bancos comerciales, y en general los agentes económicos enfrentan una incertidumbre novedosa. Sin duda, la facilitación de crédito ya sea de los bancos comerciales o de desarrollo debe jugar un papel fundamental para ayudar a las empresas a transitar por la primera etapa. No obstante, en algunos casos el problema puede ser la demanda por crédito, no la oferta. Si las empresas consideran que la caída de la demanda va a perdurar por mucho tiempo, pueden no demandar crédito aún si este está disponible. El costo de perder sus activos frente a un crédito que consideran que no podrán servir puede ser más alto que cerrar operaciones.

Por ello, se sugieren medidas para alargar los periodos en que las empresas pueden sobrevivir, evitando quiebras y pérdidas de empleo formal. En particular se propone que si dentro de tres/cuatro meses los indicadores económicos apuntan a que la segunda etapa será muy larga, se prolonguen por tres/cuatro meses más las medidas de apoyo a los trabajadores, con una variante para los formales: además de la suspensión de contribuciones a las pensiones de retiro y, en su caso, la vivienda, y el subsidio para el resto de las contribuciones a la seguridad social, el gobierno subsidie también (con base en los registros de trabajadores y salarios al 29 de febrero de 2020) un cierto porcentaje de la nómina de la empresa, siempre y cuando, como en la primera etapa, la empresa no despidan a nadie.



De forma muy importante, esta medida se debe anunciar desde el principio, incluyendo el porcentaje de apoyo (para lo cual es necesario hacer los cálculos correspondientes). El objetivo es facilitar la planeación por parte de las empresas formales, y aumentar sus incentivos para acceder a líneas de crédito para seguir operando y no cerrar. Las empresas y los bancos deben saber que, si dentro de pocos meses no se vislumbra una recuperación, el gobierno intensificará sus acciones de apoyo, y deben saber también con qué acciones. En particular, saber que la ayuda a las empresas aumentará siempre y cuando no despidan. El punto es éste: las empresas estarán más dispuestas a solicitar crédito si saben que recibirán más ayuda en caso de que el entorno de crisis se prolongue. Por su parte, los bancos estarán más dispuestos a otorgar crédito si saben que las empresas tendrán más ayuda. Por supuesto, los apoyos de la segunda etapa deben tener algunos indicadores preanunciados que todos conozcan y no se puedan manipular para ser disparados.

Por otro lado, es claro que en los próximos meses surgirán muchas situaciones no anticipadas, que requerirán respuesta flexible. Estamos viviendo tiempos inéditos. En ese contexto, es imposible planear todo y los gobiernos deben tener márgenes de respuesta. La segunda etapa puede tener también acciones adicionales, en respuesta a situaciones que nadie puede prever ahora. Sin embargo, el punto aquí es que, a través del mecanismo propuesto para mantener el empleo formal, el gobierno reduciría la incertidumbre a empresas y bancos, y que la reducción de la incertidumbre ayudaría por sí misma a reducir la intensidad de la crisis.

Por supuesto, las acciones de la segunda etapa tienen que enmarcarse en las posibilidades de financiamiento de los gobiernos. Por eso es vital preservar la estabilidad durante la primera etapa. Idealmente en la segunda etapa la pandemia está controlada, o bien las acciones de aislamiento son mucho más focalizadas y cortas. Por tanto, los trabajadores ya pueden regresar a sus puestos de trabajo, las personas se pueden aglomerar y, más generalmente, la actividad económica se puede realizar minimizando los riesgos de contagios. Sin duda, la demanda agregada estará deprimida dentro de tres o cuatro meses. Pero si se logra mantener la estabilidad, habrá mayores posibilidades de tener espacios para acciones de gasto adicional para ayudar a los trabajadores como las aquí sugeridas, que simultáneamente aminoren los costos sociales y aceleren la recuperación.

VIII. Interconexión entre medidas sanitarias y económicas

Si bien esta crisis se origina fuera de ALC, las medidas sanitarias de hecho ya la convirtieron en todos los países en una crisis interna. Indudablemente, el costo económico es ahora mayor por la interrupción de la actividad económica derivado del aislamiento generalizado, que por la caída en los precios de las materias primas y las exportaciones, o los aumentos en las primas de riesgo y las devaluaciones.

Por lo tanto, a diferencia de crisis pasadas, la salida de la crisis económica pasa por la solución de la emergencia sanitaria, no en el sentido de “eliminar” la pandemia (lo cual puede no ocurrir en su totalidad hasta que se encuentre una vacuna, o se logren altos niveles de inmunidad de grupo); pero sí en el sentido de transitar a estrategias de contención que no descansen en el aislamiento masivo de personas. Si las estrategias de contención no evolucionan, la crisis económica tomará magnitudes difíciles de imaginar, y mucho de lo señalado en esta nota será insuficiente o aún pertinente.

Se requieren dos condiciones para que esta recesión tenga, por así decirlo, una forma de “V”, esto es, una caída drástica de la producción y los ingresos por dos o tres meses, y luego una recuperación ordenada y rápida: (i) que las indispensables medidas de mitigación de los costos sociales no produzcan a su vez una crisis financiera, acompañada de cierres y quiebras de empresas; y, (ii) que las estrategias sanitarias evolucionen. Esta nota puede ayudar a cumplir con la primera condición. Pero mucho dependerá de los avances en el frente de salud. Dicho de otra forma, aún un paquete de medidas económicas muy bien diseñado puede ser insuficiente para superar la crisis



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



y retomar el crecimiento. La evolución en la estrategia sanitaria, de medidas de aislamiento generalizado hacia estrategias más puntuales, es parte esencial del programa de contención de la crisis económica y, posteriormente, de la recuperación.

Prácticamente todos los países de la región han decretado aislamientos generalizados. Pero pocos han señalado como se abandonarán. Anuncios creíbles de que harán los gobiernos en esta materia son parte central de la respuesta a la crisis económica.

PNUD América Latina y el Caribe
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

