

SALIR DEL TUNEL PANDÉMICO con crecimiento y equidad:

Una estrategia para
un nuevo compacto social
en América Latina y el Caribe

Covid-19

Alejandro Izquierdo
Philip Keefer
Allen Blackman
Matías Busso
Eduardo Cavallo
Gregory Elacqua
Ana María Ibañez
Julián Messina
Mauricio Moreira
Carlos Scartascini
Norbert Schady
Tomás Serebrisky



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe / Alejandro Izquierdo, Philip Keefer, Allen Blackman, Matías Busso, Eduardo Cavallo, Gregory Elacqua, Ana María Ibañez, Julián Messina, Mauricio Moreira, Carlos Scartascini, Norbert Schady, Tomás Serebrisky.

p. cm. — (Monografía del BID ; 827)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Coronavirus infections-Government policy-Latin America. 2. Coronavirus infections-Government policy-Caribbean Area. 3. Coronavirus infections-Economic aspects-Latin America. 4. Coronavirus infections-Economic aspects-Caribbean Area. 5. Coronavirus infections-Social aspects-Latin America. 6. Coronavirus infections-Social aspects-Caribbean Area. I. Izquierdo, Alejandro. II. Keefer, Philip. III. Blackman, Allen. IV. Busso, Matías. V. Cavallo, Eduardo A. VI. Elacqua, Gregory M., 1972- VII. Ibañez, Ana María. VIII. Messina, Julián, 1971- IX. Mesquita Moreira, Mauricio. X. Scartascini, Carlos G., 1971- XI. Schady, Norbert Rüdiger, 1967- XII. Serebrisky, Tomás. XIII. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. XIV. Serie.

IDB-MG-827

Clasificaciones JEL: I18, I110, H3

Palabras clave: Covid-19, pandemia, crisis sanitaria, política pública

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

AGRADECIMIENTOS

Este documento es producto del trabajo de un grupo conformado por las siguientes personas:

- **Los coordinadores del equipo de trabajo, Alejandro Izquierdo**, Líder Técnico Principal del Departamento de Investigación y Philip Keefer, Asesor Económico Principal del Departamento de Instituciones
- **Allen Blackman**, Asesor Económico Principal del Departamento de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
- **Matías Busso**, Especialista Líder, Departamento de Investigación
- **Eduardo Cavallo**, Especialista Principal, Departamento de Investigación
- **Gregory Elacqua**, Especialista Principal, Departamento del Sector Social
- **Ana María Ibañez**, Asesora Económica Principal, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
- **Julián Messina**, Especialista Líder, Departamento de Investigación
- **Mauricio Moreira**, Asesor Económico Principal, Integración y Comercio
- **Carlos Scartascini**, Líder Técnico Principal, Departamento de Investigación
- **Norbert Schady**, Asesor Económico Principal, Departamento del Sector Social
- **Tomás Serebrisky**, Asesor Económico Principal, Departamento de Infraestructura y Energía

Esta publicación se ha beneficiado de las aportaciones de Diego Herrera en el análisis del sector financiero y de José Miguel Benavente respecto a los temas de competencia y competitividad, ambos del departamento de Instituciones para el Desarrollo; de Agustina Calatayud, del departamento de Infraestructura y Energía, por sus aportes en el tema de logística; de Nora Libertun y Robin Rajack, del Departamento de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, por ayudarnos entender el impacto en las ciudades; y de Carola Pessino y Oscar Valencia, del Departamento de Gestión Fiscal y Municipal, por sus aportes en el área fiscal.

El apoyo de Carlos Bolívar, Juanita Camacho, Patricio Cea, Guadalupe Montenegro, María Adelaida Ortega, y Miguel Purroy en la recolección y el análisis de datos y la producción de gráficos fue imprescindible para este proyecto.

Del mismo modo, los coautores agradecen por sus valiosos comentarios a José Agustín Aguerre, Caridad Araujo, Federico Basañes, Juan Pablo Bonilla, Marcelo Cabrol, Fabrizio Operti, Eric Parrado, Emilio Pineda, Gonzalo Rivas, Ana María Rodríguez y Moisés Schwartz.

Finalmente, este documento no habría sido posible sin el excelente trabajo de edición de Carolina Osorio y el diseño gráfico de TipasType.

**SALIR DEL
TUNEL PANDÉMICO
con crecimiento
y equidad:**

Una estrategia para
un nuevo compacto social
en América Latina y el Caribe

Covid-19



Índice

| | |
|--|----|
| I. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: | |
| Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe | 6 |
| II. La recuperación económica: | |
| Opciones más limitadas para América Latina y el Caribe que para las economías avanzadas | 11 |
| III. Una estrategia para la recuperación económica: | |
| Un camino hacia el crecimiento inclusivo | 16 |
| IV. Prioridades y opciones dentro del túnel para acelerar la recuperación económica | 19 |
| V. Limitando pérdidas: | |
| Mantener el tejido productivo de la economía | 24 |
| VI. Acelerar la recuperación económica | |
| Dentro y fuera del túnel | 32 |
| Conclusión: Reformas con un nuevo compacto social | 52 |
| Bibliografía | 55 |
| Anexos | 61 |

.....

Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe¹

.....

¹ Este documento fue elaborado por Allen Blackman, Matías Busso, Eduardo Cavallo, Gregory Elacqua, Ana María Ibáñez, Alejandro Izquierdo, Philip Keefer, Julián Messina, Mauricio Moreira, Carlos Scartascini, Norbert Schady y Tomás Serebrisky.

Introducción

Mientras dure la pandemia, América Latina y el Caribe (ALC) estará transitando un túnel lleno de incertidumbre. No se sabe sobre todo cuán largo es: cuánto tiempo hasta que emerjan terapias o una vacuna, o hasta que se aprenda sobre las mejores prácticas de control de la pandemia para convivir con un virus de letalidad no conocida.

Existe eso sí certeza sobre los retos económicos y sociales enormes que enfrentarán los países a la salida del túnel, y que para responder a estos retos no bastarán las estrategias del pasado, si no que será necesario un nuevo compacto social. Ya antes de la crisis, estos retos crecían, consecuencia del ritmo lento con que se creaban oportunidades de empleo productivo y se reducía la desigualdad. Al salir del túnel, todos los países se encontrarán con mayor pobreza; más desigualdad; más desempleo; más informalidad; una fracción importante de sus empresas quebradas o al borde de la quiebra; pérdidas de capital humano enormes; situaciones fiscales más difíciles que en cualquier momento en los últimos 20 años; y sectores financieros debilitados. A estos retos se añadirán barreras nuevas al crecimiento inclusivo que antes no existían: en la ausencia prolongada de una vacuna, los consumidores y trabajadores seguirán ansiosos, reacios a participar en las mismas actividades económicas que antes les eran importantes, y la globalización – el movimiento de capital, bienes y personas – se habrá reducido, con impactos importantes en las cadenas de valor.²

Ante semejante desafío, volver al crecimiento mediocre previo a la crisis del Covid-19 no es una respuesta satisfactoria para ALC. Además, las respuestas de política durante esta crisis deberán ser de mayor calidad que las que se implementaron durante la Gran Recesión de 2008-2009. Éstas en buena medida resultaron en expansiones de gasto público con pocos resultados en términos de crecimiento inclusivo y más bien fueron orientadas a subas salariales y de transferencias con fuertes filtraciones hacia sectores no pobres, lo que a su vez llevó a altos niveles de deuda pública en la región, sin resultados relevantes sobre crecimiento y equidad.

Esta nota describe opciones de política sobre cómo los países pueden ampliar sus posibilidades para enfrentar los retos económicos de la crisis, con un énfasis en el crecimiento y la equidad. Estas opciones parten del supuesto que la situación fiscal de la región y su acceso a los mercados de crédito soberano están mucho más restringidos que en crisis anteriores, lo cual obliga a pensar en reformas de políticas más allá de las fiscales para acelerar la recuperación económica. Las opciones son ambiciosas, pero la ambición responde a la necesidad.

Con el propósito de ordenar la discusión existente ante las muchas opciones de política que enfrentan los gobiernos, esta nota discute las siguientes conclusiones principales.

1. Mientras la región esté en el túnel, la primera prioridad es atender la pandemia y limitar los costos económicos de la crisis. Fortalecer la salud y la disponibilidad de pruebas y de mecanismos de seguimiento para hacer frente a la crisis sanitaria es crítico no solo para la salud sino también para la recuperación económica. Limitar las fuertes pérdidas de ingresos de los hogares pobres e informales es una obligación humanitaria. Y evitar la destrucción del tejido productivo y del capital humano, tanto de niños y jóvenes como de trabajadores, es clave para que la recuperación al salir del túnel sea más rápida.

.....

² No es seguro que haya una vacuna o terapia dentro del período muy comentado de 12-18 meses (para otros coronavirus (SARS, Ebola) el descubrimiento de una vacuna ha demorado años).

2. Pero limitar pérdidas, o incluso revertirlas y regresar a los niveles de crecimiento e indicadores de equidad del período previo a la crisis, no será suficiente. Cabe recordar que las presiones sociales por más equidad y más oportunidades económicas ya habían surgido en los meses anteriores a la crisis. La crisis misma pone en evidencia las consecuencias de dejar en segundo plano el crecimiento y la protección social: una menor capacidad para resistir la crisis no solo en términos de salud, sino económica- y socialmente.³
3. Como ilustra el Diagrama 1, dentro del túnel deberán *correr en paralelo dos conjuntos de políticas que se complementan*: las sanitarias y de limitación de pérdidas, por un lado, y aquellas que vayan preparando las economías para un mayor crecimiento e inclusión que aquéllos prevalecientes antes de la crisis a la salida del túnel. Los países que adopten políticas, mientras estén en el túnel, que conserven capital humano y las relaciones entre los actores económicos – bancos y prestatarios, empresas y trabajadores, productores y sus clientes – experimentarán una recuperación económica más rápida a la salida del túnel. Los países que, todavía dentro del túnel, anuncien políticas de crecimiento inclusivo y sostenido que seguirán al salir, encontrarán mayores opciones de financiamiento *ahora* para lidiar con la crisis actual ya que tales anuncios, sobre todo cuando se manifiesten a través de leyes, mejorarán las expectativas de los ciudadanos, empresas e instituciones financieras.
4. La nueva orientación de las políticas públicas hacia el crecimiento inclusivo representará un giro significativo en las políticas y el marco institucional de la región. En efecto, puede constituir un nuevo compacto social que les permitirá a los países responder a los retos económicos, sociales y globales – como el cambio climático – que tenían antes de la crisis y que se han agudizado. Implica políticas fiscales que, una vez atendidos los efectos más acuciantes de la pandemia, reasignen gastos que aportan poco al crecimiento y la equidad hacia rubros que tendrán mayor impacto en el crecimiento inclusivo y sostenible, junto con un nuevo marco institucional que asegure que ese gasto sea eficiente. Exige políticas que fomenten la competencia y reduzcan barreras a la entrada en el sector privado, con un marco institucional que abra oportunidades para todos en vez de priorizar la protección de solo algunos. E incluye políticas que exijan una mayor eficiencia en el sector público, junto con un marco institucional que premie a los funcionarios y sectores que innoven.
5. Para la rápida reactivación de la economía al salir del túnel, la región no podrá depender fuertemente de estímulos fiscales como ha hecho en crisis anteriores – el poco espacio fiscal y acceso difícil a los mercados financieros lo harán difícil. Sin embargo, dentro del conjunto de políticas que apuntalen el crecimiento, habrá algunas que por su naturaleza tienen más posibilidades de generar un crecimiento económico más rápido y caídas más rápidas del desempleo en el corto plazo. Tal es el caso, por ejemplo, de la reasignación de gastos hacia la infraestructura, que suele tener un efecto multiplicador alto tanto en actividad como en empleo, así como las políticas de reducción de costos no salariales de crear puestos de trabajo. Estas medidas ayudarían promover una recuperación rápida a la salida del túnel. No serán suficientes para cerrar las brechas de equidad y crecimiento dejadas por la pandemia y por lo tanto los países tendrán que contemplar cuáles reformas más profundas, elegidas dentro de una lista larga de posibilidades, priorizarán para asegurar un crecimiento sostenido a mediano plazo.

.....

3 El índice de muertes causadas por desastres naturales en países pobres es alrededor de cinco veces mayor que el de países ricos. Todos los países del mundo pudieron implementar políticas de confinamiento, pero solo los países ricos pudieron sostener los cierres sin que los pobres y los desempleados pagaran costos desmesurados.

DIAGRAMA 1: Estrategia a lo largo del túnel.



FUENTE: Elaboración de los autores.

- Un nuevo compacto social exigirá mucho de los gobiernos. Tendrán que hacer creíble la promesa del nuevo compacto y mostrarse enérgicos al abordar las varias reformas fiscales e institucionales que implica el compacto. Será necesario repensar las políticas de transferencias, con una mayor llegada a las poblaciones vulnerables, haciéndolas más eficientes e inclusivas; creando seguros ante shocks cíclicos que protejan a los trabajadores; y aumentando la cobertura y la calidad de servicios -sobre todo de salud y educación de los más vulnerables. Para que las oportunidades crezcan, será necesario comenzar a dismantlar la trama de regulaciones cuya principal consecuencia ha sido impedir la entrada de empresas nuevas y más productivas. Por el lado fiscal será fundamental que los gobiernos sean ágiles y capaces de ejecutar una gimnasia fiscal sin precedentes de reasignación fuerte de gasto. Dentro del túnel, la reasignación deberá atender a la pandemia, la preservación de firmas y empleo, y transferencias a los hogares. Fuera de él, habrá otra reasignación masiva hacia gastos que apuntalen el crecimiento y la inclusión.
- Un nuevo compacto social permitirá a las sociedades de América Latina y el Caribe lidiar con varios otros retos que enfrentan. El cambio climático y los altos niveles de contaminación y deterioro ambiental están afectando a los países de la región cada año con más intensidad y a un ritmo creciente. Las sociedades que crecen más y con más equidad tienen mayores recursos para resistir y lidiar con el cambio climático, así como para controlar la contaminación local y fortalecer la protección ambiental. Tendrán además más capacidad para llegar a los acuerdos políticos necesarios que les permitan llevar a cabo este esfuerzo, ya que el compacto dará más confianza a los ciudadanos que el compromiso será compartido entre todos. Del mismo modo, con un nuevo compacto social los países podrán resistir mejor los efectos de la des-globalización y otros retos importantes, como la migración.
- El nuevo compacto social permitirá a la región cerrar más velozmente otras brechas con los países avanzados. Por ejemplo, una señal clara de la falta de eficiencia del sector público y de la baja productividad del sector privado de la región se expresa en la gran brecha de digitalización entre la región y las economías avanzadas. Al fomentar la eficiencia dentro del sector público y mayor competencia y la creación de más empresas en el sector privado, aumentarán significativamente los incentivos para acelerar el proceso de la digitalización.



.....

II.

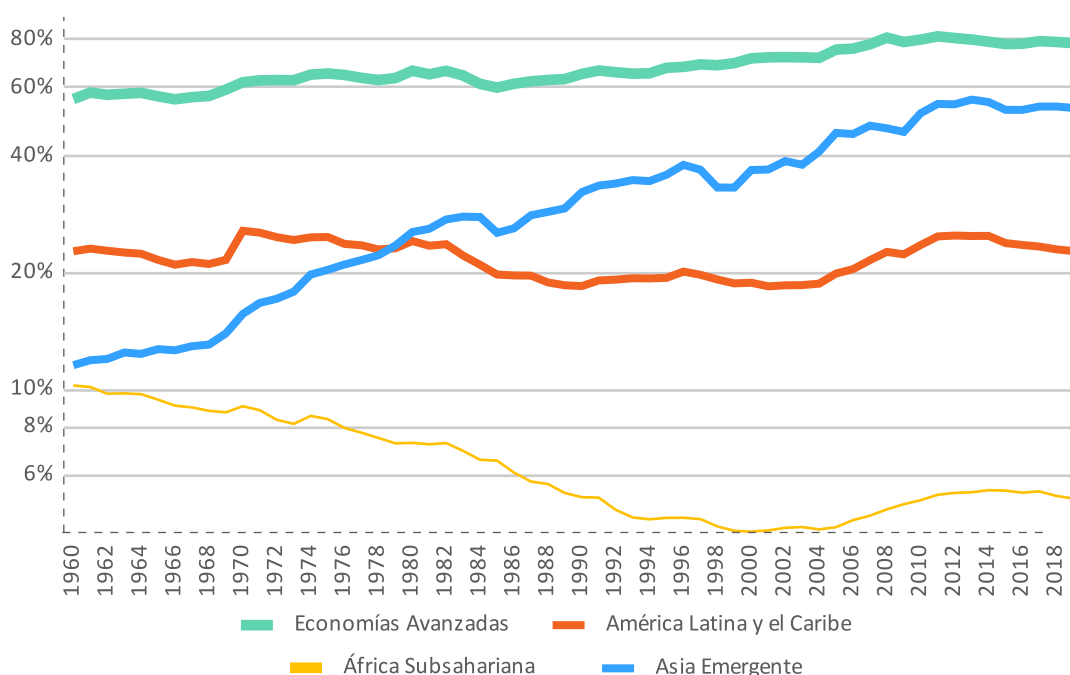
La recuperación económica: opciones más limitadas para América Latina y el Caribe que para las economías avanzadas

Los países que antes de la pandemia contaban con ingresos más altos, y construyeron mejores redes de protección social para sus miembros más vulnerables, entraron a la crisis mejor preparados para suavizar su impacto. Su actual situación les permite contar con amplio acceso al financiamiento de sus fiscos, proveyéndolos de una importante capacidad de fuego para enfrentar la crisis sanitaria. Con una mayor capacidad para limitar pérdidas de capital humano y empresarial dentro del túnel, también están mejor preparados para acelerar su crecimiento al salir del túnel.

Las opciones para América Latina y el Caribe para la recuperación económica son más limitadas. La pandemia encontró a la región debilitada, con escaso crecimiento, en buena medida debido a las políticas que se siguieron en décadas anteriores. En particular, la respuesta a la crisis de 2008-2009 resultó en más deuda, mayores salarios en el sector público y mayores transferencias, no del todo focalizadas en los más vulnerables, que poco contribuyeron al crecimiento inclusivo.

Al analizar un período de seis décadas, queda claro que sus ingresos no dieron señales de convergencia con los ingresos de las economías avanzadas, como muestra el Gráfico 1⁴. Hubo progreso frente a los altos niveles de desigualdad (Gráfico 2), pero en gran parte debido a factores ajenos a la política pública y aun así dejando una brecha enorme respecto a las economías avanzadas.⁵ Los más pobres entre los ricos (aquellos en el decil 9) ganan 10 veces más que los más ricos entre los pobres (aquellos en el decil 2). Los niveles de pobreza y de vulnerabilidad a la pobreza continúan siendo elevados. Solo 4 de cada 10 latinoamericanos se encuentran suficientemente lejos de la línea de pobreza como para tener un cierto amortiguador que en caso de una recesión profunda les impida caer en ella.

GRÁFICO 1: Evolución del PIB per cápita (PPP) relativo al de Estados Unidos, promedio regional.



FUENTE: Elaboración propia utilizando datos de Penn World Tables de la Universidad de Groningen. Para datos posteriores a 2017 se realizaron proyecciones de los valores utilizando la tasa de crecimiento del indicador disponible en la base de datos de WEO.

ECONOMÍAS AVANZADAS: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

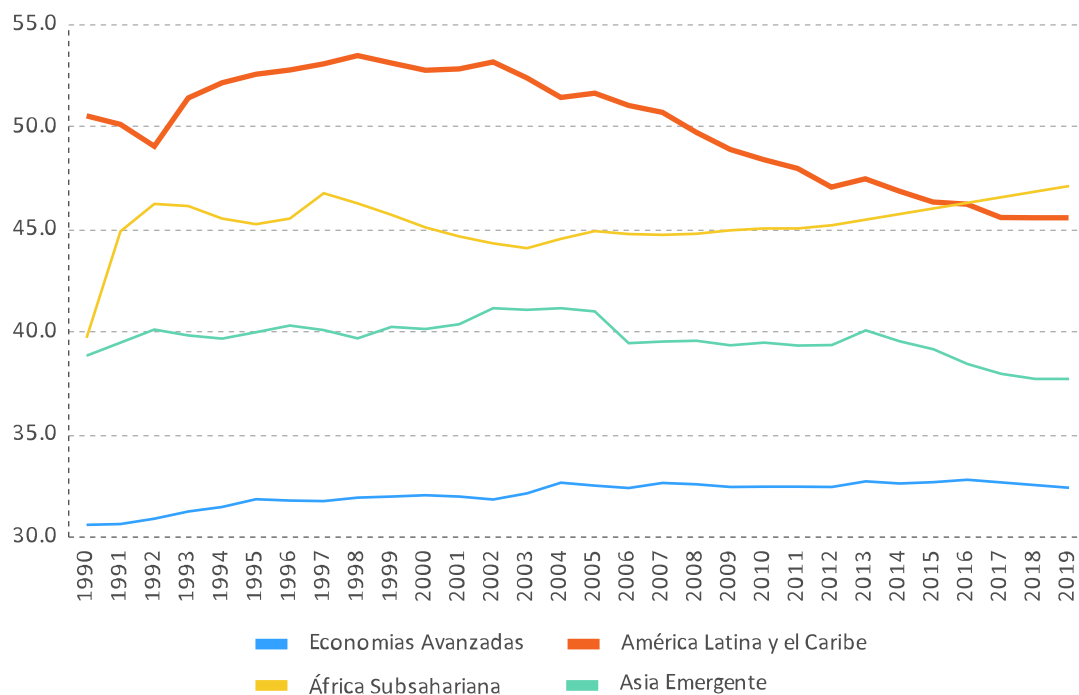
ASIA EMERGENTE: China, Corea del Sur, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

ÁFRICA SUBSAHARIANA: Benín, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, República Centro-africana, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia

⁴ El Gráfico 1 compara los ingresos per cápita, ajustados por poder de compra, de cada región respecto del de los EE.UU. En 2019, los de América Latina y el Caribe tenían aproximadamente la misma proporción que antes de la crisis 2007-08, y que en 1960. En cambio, aunque en 1960 su situación ya estaba mucho mejor que la de América Latina y el Caribe, las otras economías avanzadas subieron 20 puntos porcentuales con respecto a los EE.UU, llegando en 2019 a una brecha de 20%. El crecimiento de Asia Emergente es notorio y queda explícito en el gráfico: de una brecha con los EE.UU de casi 90% en 1960, pasó a una brecha de menos de 50% en 2019, comparada con la brecha de 80% que mantuvo ALC durante casi todo el período. Más aún, durante los últimos 20 años, a pesar de haber disfrutado de un crecimiento promedio mayor que en las décadas precedentes, la brecha de productividad con los países desarrollados ha seguido aumentando. Ver Cavallo y Powell (2018).

⁵ El Gráfico 2 muestra que las tasas de desigualdad han bajado, cerrando una parte de la brecha con la tasa de desigualdad de las economías avanzadas. Pero la política pública no ha aportado mucho al ligero cierre y la brecha sigue siendo casi tan grande como la de la África Subsahariana, y dos veces más grande que la brecha entre Asia emergente y las economías más avanzadas.

GRÁFICO 2: Evolución del índice GINI, promedio regional



FUENTE: Elaboración propia utilizando datos de WDI del Banco Mundial. Los datos para el año 2019 se aproximaron utilizando una extrapolación lineal.

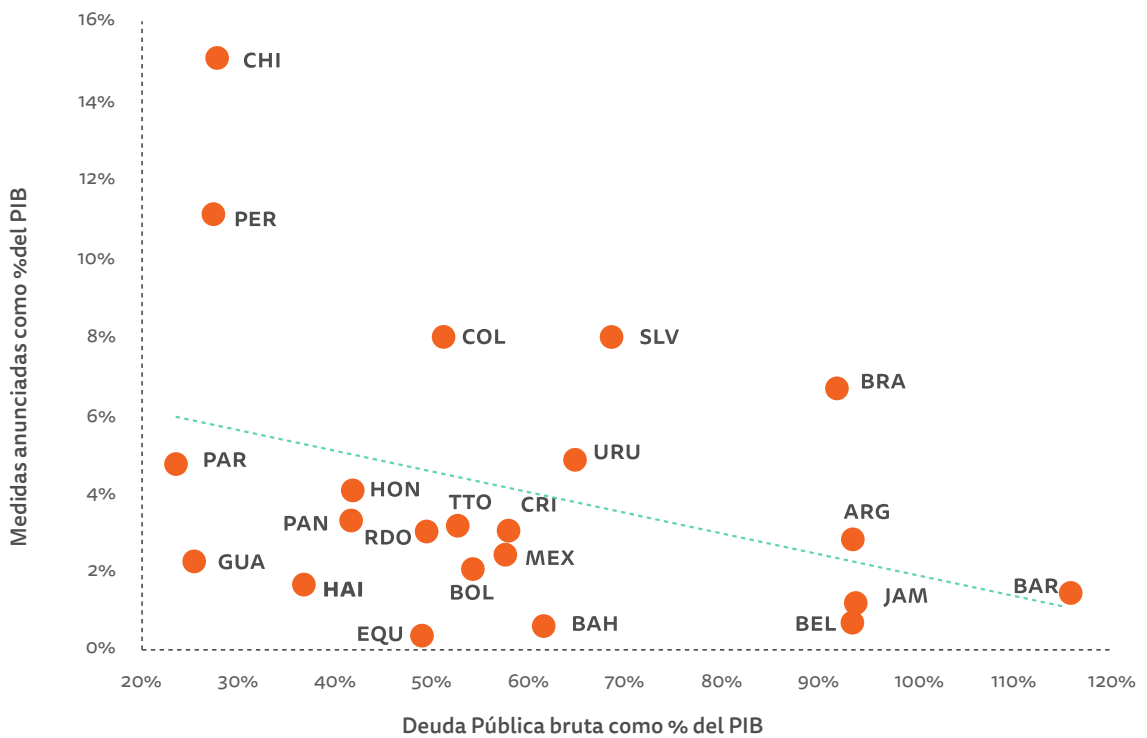
PAÍSES: Ver el gráfico anterior.

A estos desafíos, se suma la fragilidad fiscal de la mayoría de los países de la región. Antes de la crisis del Covid-19, América Latina enfrentaba ya una situación fiscal más débil que la que prevalecía en la víspera de la Gran Recesión de 2008-2009. Las brechas fiscales, en promedio, eran 2,4% del PIB más amplias, y el nivel de deuda superior en 22 puntos porcentuales del PIB. La respuesta actual a la crisis del Covid-19 aumentará aún más la deuda pública. Dependiendo de las posibles trayectorias del PIB -con caídas que podrían llegar al 6%- y un aumento promedio del gasto público de alrededor de 2,7% del PIB para hacer frente a la crisis pandémica, la deuda podría aumentar en 15 puntos del PIB adicionales, llegando quizás hasta 73% del PIB en 2022.⁶ Esta situación puede llevar a dudas sobre la sostenibilidad en ausencia de medidas adicionales y a problemas macroeconómicos que aumentarán el costo del financiamiento. Todo esto, sin incluir la posibilidad de un estímulo fiscal para acelerar la recuperación económica, lo cual pone en evidencia lo difícil que será hacer políticas de estímulo sin reasignar gasto.

6 Ver Pineda, Valencia, y Andrian (2020).

El Gráfico 3 muestra que las restricciones fiscales ya han tenido un impacto importante en la respuesta fiscal de los países a la pandemia. Esos pocos países con niveles de deuda bajos, como Chile y Perú, anunciaron medidas para paliar la crisis por montos de 15,1 y 11,1% del PIB, respectivamente, muy por encima del resto de la región.⁷ A bajos niveles de deuda, y cuentas fiscales ordenadas, cuentan además con acceso fácil y menos oneroso a los mercados internacionales de crédito. Las medidas anunciadas por los demás países, con niveles de deuda y costos de financiamiento más altos, suman solo 4,1% del PIB, de los cuales solo 2,7% del PIB corresponden a medidas de gasto público, y el resto son medidas de expansión de crédito.

GRÁFICO 3: Deuda pública y recursos anunciados para aliviar pandemia



FUENTE: E. Pineda, C. Pessino, A. Rasteletti (2020), "Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe".

⁷ Ver Pineda, Pessino, y Rasteletti (2020).



.....

Una estrategia para la recuperación económica: un camino hacia el crecimiento inclusivo

La estrategia que se esboza a continuación tiene tres puntos de partida. El primero: a diferencia de sus posibilidades en crisis anteriores, y a diferencia de las economías avanzadas durante la crisis pandémica, la gran mayoría de los países de la región contará con limitados estímulos fiscales para propulsar su recuperación económica. No podrán fiarse de estrategias cuyo único objetivo sea que aumente la demanda agregada. El segundo: aún si fueran posibles, los estímulos de corto plazo no han sido suficientes para acelerar el crecimiento inclusivo. Y el tercero: dado el choque grave que han experimentado todas las economías del mundo, y no menos las de la región, una recuperación económica lenta no es aceptable.

Al esbozar las opciones para la recuperación económica, se resaltan por lo tanto cuatro elementos centrales:

- ◀ Frente al poco espacio fiscal: reasignar gastos a aquellos que favorezcan el crecimiento y la equidad, respetando otras exigencias como las de salud pública; y cambiar la estructura tributaria para que desincentive menos la actividad económica productiva, buscando siempre que apunte mejor la equidad y la estabilidad fiscal al salir del túnel;
- ◀ En vez de buscar el crecimiento inclusivo solo a través de políticas fiscales que aumenten la demanda agregada, focalizar las reformas en bajar los costos de la actividad económica, rastreando y eliminando barreras regulatorias y tributarias que tienen impactos en el costo de nuevos emprendimientos y la creación de empleo.
- ◀ Dada la necesidad de gatillar una recuperación económica rápida al salir del túnel, de todo el menú de reformas fiscales y regulatorias, priorizar aquellas de rápida implementación e impacto directo e inmediato, como el gasto en la infraestructura y la reducción de los costos laborales no salariales.

Es imprescindible además reconocer que las reformas de mediano y largo plazo pueden tener efectos inmediatos en el comportamiento de los actores económicos, cuyo respaldo es clave para la recuperación económica. Los gobiernos que, dentro del túnel, hagan promesas creíbles de bajar los costos de crear empleo y de mantener la estabilidad fiscal una vez que la amenaza sanitaria haya aminorado, podrán contar con una recuperación económica más rápida aún dentro del túnel. Tales promesas facilitarían una decisión difícil que ya enfrentan las empresas: invertir ahora para reducir los riesgos de contagio y poder abrir rápidamente, o más bien postergar su apertura hasta que tengan más certidumbre sobre las políticas futuras de los gobiernos. Promesas creíbles también facilitarían las negociaciones de los gobiernos con los mercados financieros en el corto plazo, ampliando así su capacidad de complementar las medidas con mayores estímulos fiscales.

Las opciones de reforma que se esbozan a continuación se organizan en dos fases, dentro y fuera del túnel. En breve, las prioridades son efectivamente tres en la primera fase, mientras se esté en el túnel:

- ◀ Evitar crisis sistémicas, tanto fiscales como financieras;
- ◀ Limitar pérdidas que frenarán la recuperación – tanto de la salud como económicas; y
- ◀ Comenzar la reconstrucción del compacto social, estableciendo una senda clara de reformas que sentarán las bases de un crecimiento inclusivo al salir del túnel.

Al salir del túnel, cuando lo peor de la crisis sanitaria haya pasado, las prioridades son tres:

- ◀ Remediar las pérdidas de capital humano e intangible que no se pudo evitar;
- ◀ Del menú de reformas fundamentales, inmediatamente adoptar aquellas que se prestan a la rápida implementación y que tienen impacto inmediato: reasignando gasto público hacia sectores que estimulen la recuperación más rápidamente, y propiciando medidas que prontamente estimulen mayor empleo mediante reducciones de los costos laborales no salariales y otros costos de operación de las empresas; y
- ◀ Seguir la senda de reforma, avanzando con la agenda de crecimiento inclusivo para que, a diferencia de crisis anteriores, los países puedan comenzar a converger hacia las economías avanzadas y a atender los retos desatendidos, tales como la desigualdad y la sostenibilidad ambiental.



.....

IV.

Prioridades y opciones dentro del túnel para acelerar la recuperación económica

Dentro del túnel – el período actual, cuando el mundo entero está lidiando con un virus sumamente contagioso, sin terapia, sin vacuna, y sin inmunidad de grupo – los países padecen del impacto económico directo de la pandemia. Sus tres prioridades son: evitar crisis sistémicas, limitar pérdidas que impidan la recuperación económica, y establecer una senda de reformas fundamentales para la recuperación económica y la aceleración del crecimiento inclusivo a la salida del túnel.

Evitar crisis sistémicas

La máxima prioridad dentro del túnel es evitar una crisis sistémica. Dicho peligro es grande, ya que la pandemia del Covid-19 es única por su magnitud, su llegada repentina, su extensión geográfica, y su duración. En más de 100 años, nada parecido ha azotado al mundo, haciendo difícil aprender de pandemias del pasado sobre cómo lidiar con los efectos económicos de la pandemia actual.⁸ En cambio, los desastres financieros más recientes, aunque no de la misma índole, sí arrojan lecciones importantes.

En una crisis fiscal, un país se encuentra sin capacidad de cumplir con una fracción importante de sus compromisos fiscales, tanto sus deudas como pensiones, salarios y transferencias sociales. Termina en cortes masivos del gasto público o en la hiperinflación, en ambos casos empeorando aún más las perspectivas de crecimiento. En la coyuntura actual, el peligro de crisis fiscal ha aumentado frente a los nuevos gastos para luchar contra la pandemia y sus costos sociales, en economías deprimidas y de ingresos bajos. El peligro de una crisis fiscal es mayor entre aquellos países cuya posición fiscal es sumamente deficitaria, con alto endeudamiento y acceso limitado y caro a los mercados financieros, como es el caso de muchos países de la región.

.....

⁸ Lo que sí sabemos de pandemias históricas es que han sido seguidas por décadas de inversión deprimida. Ver Jordà, Singh, y Taylor (2020).

La pandemia también aumenta el peligro de crisis financiera por su impacto en la economía real. Empresas sin ingresos difícilmente puedan cumplir con sus obligaciones financieras. Un incumplimiento permanente y masivo amenazaría la solvencia del sistema bancario y el funcionamiento del sistema de pagos.

La pandemia ha desatado niveles de incumplimiento sin precedentes. Es más, 18 países de la región, desde Barbados y Chile hasta Uruguay y Trinidad y Tobago, han anunciado moratorias en el pago de créditos, lo que podría dificultar aún más la situación bancaria. En buena medida, esto se debe a la impresionante caída de ingresos de las firmas. Por ejemplo, una encuesta reciente de Argentina indica que el 72% de las firmas ha visto caídas en sus ventas superiores al 60% (ver Tabla 1). Pero son las firmas más pequeñas las que están sufriendo más: mientras que solo el 56% de las firmas grandes (300 empleados o más) experimentaron caídas en sus ventas mayores al 60%, esta cifra llega al 76% para las firmas pequeñas (50 empleados o menos).

TABLA 1: Caída de ventas en empresas de Argentina

| Cantidad de Empleados | Menos de 30% | 30% a 60% | Más de 60% |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1 a 50 | 8,4% | 15,4% | 76,2% |
| 50 a 150 | 22,8% | 22,8% | 54,4% |
| 150 a 300 | 20,8% | 12,5% | 66,7% |
| 300 o más | 32,0% | 12,0% | 56,0% |
| Total general | 11,7% | 16,1% | 72,2% |

FUENTE: Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina.

Las crisis de los años 80 y 90 dejan dos lecciones frente a las potenciales consecuencias fiscales y financieras de la pandemia para aquellos países altamente endeudados.⁹ Una, en caso de quedar eventualmente golpeados por la depresión pandémica y sin capacidad de cumplir con deudas ya adquiridas, no se debe postergar el reconocimiento de que la deuda es insostenible, para así evitar contracciones fiscales contraproducentes, un estado de recesión prolongado y, en ocasiones, el estallido social o la inestabilidad política. Esta no será una situación generalizada, pero es posible que haya países para quienes un período sostenido de bajos ingresos y una fuerte ampliación de gastos les dejen sin posibilidades de cumplir. La historia muestra que reestructuraciones ordenadas y no unilaterales abren la puerta a más financiamiento.¹⁰

La segunda lección es evitar que una crisis bancaria se sume a la crisis de la deuda soberana, produciendo una mezcla explosiva. La amenaza de una crisis bancaria durante la pandemia es distinta a la de otras crisis. No es resultado del comportamiento de los mismos bancos, por ejemplo, porque hayan adquirido activos no prudentes y demasiado riesgosos. Más bien, con el choque económico de la pandemia sobre la economía real, las empresas prestatarias, que antes de la crisis eran muy buenos sujetos de crédito, podrían encontrarse de repente sin capacidad de pago y enfrentando el riesgo de quiebra.¹¹

Para evitar la crisis bancaria, los países tienen tres herramientas. Una, no fiscal, es relajar la regulación financiera para que los bancos puedan llegar a acuerdos de aplazamiento con pres-

⁹ Ver Reinhart y Rogoff (2014).

¹⁰ Bajo el "Plan Baker" de los años 80, no se reconoció que el apoyo a la liquidez no basta cuando existen problemas de solvencia. Al no establecer reglas claras para la solución del exceso de deuda pública, el "Plan Baker" extendió un impuesto implícito a las inversiones, frenando el crecimiento por un largo tiempo. Ver Cavallo y Fernández-Arias (2013). En cambio, bajo el "Plan Brady" en los años noventa hubo una reducción ordenada de la deuda en un entorno económico adecuado para el crecimiento. Ver Frenkel (1989).

¹¹ Ver Didier, Huneus, Larrain y Schmukler (2020).

tatarios sin caer en incumplimiento con las normas bancarias. Las otras dos herramientas dependen de la situación financiera de los gobiernos – su nivel de endeudamiento, incluyendo obligaciones no presupuestarias. Una es ofrecer garantías de créditos a las empresas para que puedan seguir cumpliendo con sus obligaciones crediticias. Idealmente, esas garantías deberían focalizarse en aquellas empresas cuya incapacidad de pagar sus obligaciones se deba solo a la pandemia – entraron sanas al túnel – y que, una vez levantada la carga económica de la salud pública, volverán a poder cumplir. Esta medida no bastará para evitar la crisis bancaria si hay muchas empresas sin capacidad de pago y si se concentran en sectores, como turismo, que van a tardar en recuperarse. En este caso, la otra herramienta que tienen los gobiernos es recurrir a garantías a los mismos bancos.

Las dos últimas soluciones implican aumentos significativos en los pasivos fiscales de los gobiernos, que en el caso de países con situaciones fiscales más frágiles agravarían su crisis de deuda. Mientras la crisis de la deuda persista, esto implica privatizar los bancos públicos con problemas; liquidar y no recapitalizar algunos bancos; y la circunscripción del apoyo a las funciones clave del sistema bancario, como el sistema de pagos.¹²

Limitar pérdidas dentro del túnel

La segunda prioridad dentro del túnel es limitar las pérdidas que son el resultado directo de la pandemia: el contagio y la mortalidad, las pérdidas sociales y económicas que resultan del distanciamiento voluntario de las personas, y las que resultan de las políticas de contención, sobre todo el desempleo y las quiebras masivas, y el cierre del sistema educativo. Todas esas pérdidas tienen un fuerte impacto humano. Una nota anterior (Blackman, et al. 2020) esboza las opciones de la región para suavizar los efectos inmediatos de la crisis a través de transferencias a los hogares más afectados y apoyos al sector productivo.

Esta nota se enfoca en aquellas pérdidas que tendrán mayor impacto en el crecimiento incluso una vez que la crisis sanitaria se haya reducido, y en aquellas políticas que limiten y remedien esas pérdidas, que dejarán rastros importantes y duraderos en la sociedad y la economía:

- ◀ Fortalecer el sector salud para llegar más rápidamente a la salida del túnel;
- ◀ Limitar las pérdidas de capital humano ocasionadas por el cierre de los colegios; y
- ◀ Evitar pérdidas del capital intangible de las firmas - los conocimientos especializados de sus empleados, relaciones valiosas con proveedores y clientes, y las prácticas tácitas que agregan mucho a su productividad - que desaparecería si las firmas dejan de funcionar.

En las alternativas de política pública que se presentan a continuación, se discuten opciones fiscales para atender la crisis: limitar y remediar pérdidas, o acelerar la recuperación. Sin embargo, en vista del espacio fiscal escaso de la región, implementarlas exigirá una reasignación masiva de gasto. Esta es una tarea a la que los fiscos de la región no están acostumbrados, y que exigirá una “gimnasia” de gasto sin precedentes.

Dentro del túnel, deberán encontrarse los fondos para cubrir la emergencia sanitaria, transferencias inmediatas a los hogares, y apoyo al sector empresarial, minimizando o postergando otros gastos, que podrían ser los de inversión pública, la compra de bienes y otras áreas no esenciales, incluso tomando medidas arduas, como la reducción temporaria de salarios del sector público, tal como lo han hecho siete países de la región, para atender la emergencia. Estas reasignaciones son difíciles, pues existen fricciones a la reasignación de gasto y algunas de ellas pueden ser políticamente espinosas, aunque se deben enfrentar.

Pero la gimnasia no termina aquí, pues a la salida del túnel, y una vez que las urgencias de la pandemia hayan cedido, los países se encontrarán con demandas sociales – programas más generosos y de más cobertura para los más vulnerables – y también con la necesidad de apuntalar el crecimiento, por ejemplo, gastando más y mejor en infraestructura. Las presiones de seguir generando reasignaciones importantes no pararán.

.....

12 Ver Cavallo, Fernández-Arias, y Powell (2014).

Limitando pérdidas dentro del túnel: fortalecer el sector salud

Dentro del túnel, el primer frente en que los países deben luchar es la atención de la pandemia. Como se concluye en las notas anteriores de Blackman et al. (2020) y Pagés et al. (2020), el peligro del Covid-19 bajará con una vacuna, pero grandes incertidumbres rodean su llegada y eficacia. Para limitar la mortalidad, los países tienen que seguir fortaleciendo la capacidad del sector salud.¹³ La otra lección importante de esas notas, sin embargo, es que la recuperación económica depende del éxito en esta tarea: la demanda y la oferta seguirán siendo bajas mientras el temor al virus sea alto. *El mejor estímulo económico que los gobiernos pueden ofrecerle a sus países se encuentra, por lo tanto, en el sector salud.*

El primer reto de reasignación de gastos que tienen los países es atender la emergencia sanitaria inmediata, y no solo esto, sino también adecuar el sistema de salud para transitar del confinamiento generalizado al confinamiento focalizado. Lo primero incluye la preparación de infraestructura hospitalaria, compra de respiradores y material sanitario para los profesionales de la salud. Lo segundo, que es clave para la recuperación económica – el regreso de turistas extranjeros, de los trabajadores a sus sitios de trabajo, de los clientes a los restaurantes – consiste en la adecuación de los sistemas de pruebas masivas y seguimiento de contacto, con todas las restricciones y desafíos que ello implica para los países de la región. Los riesgos de infección, y su impacto sobre la demanda y la oferta, corresponden estrictamente a la capacidad de los países de utilizar estas herramientas para mantener bajas tasas de contagio.¹⁴

La eficacia de las políticas del sector salud, y la velocidad de la recuperación económica, dependen también del comportamiento de las personas y sus actitudes frente al riesgo. El distanciamiento, la puesta de mascarillas, y el aislamiento, entre otras medidas fundamentales, dependen de la cooperación de las personas. Por lo tanto, las políticas, y su comunicación, deben guiarse por los conocimientos de la economía del comportamiento.¹⁵

La importancia de la comunicación continuará al salir del túnel pandémico, cuando el mundo lucirá más riesgoso que antes, sobre todo durante el período en que no esté disponible una vacuna y la población no tenga inmunidad de manada. El ritmo de la recuperación económica dependerá por tanto de cómo las personas respondan a esos riesgos y de si toman medidas para reducirlos. Los gobiernos tienen un rol importante en diseminar información que les permita a los ciudadanos tener una apreciación apropiada de los riesgos y que los aliente a adoptar normas más altruistas para el control de riesgos.¹⁶

.....
13 Ver Blackman, Ibañez, Izquierdo, Keefer, Moreira, Schady, y Serebrisky (2020) y Pagés, Aclan, Alfonso, Arroio, Irigoyen, Mejía, Mendieta, Moreno, Munte, Peñaherrera, Pombo, Regalía, Savedoff, Stein, y Tejerina (2020).

14 Allí se vuelven inmediatamente visibles las tensiones en la gestión de la política fiscal, ya que a los gastos adicionales en salud se tienen que añadir las transferencias inmediatas a los hogares más pobres e informales, apoyo a las empresas, etc. Todas estas políticas pueden encontrarse, analizadas en mucho más detalle, en Blackman et al. (2020), que aborda las políticas en las etapas iniciales de la lucha contra el Covid-19, y en Pagés et al. (2020), que discute opciones de salida de la cuarentena focalizada.

15 Ver Martínez Villareal, Rojas Méndez y Scartascini (2020).

16 Campañas de información bien estructuradas y fiables son especialmente importantes en épocas de crisis: las creencias de las personas se forman en base a la información que reciben, la cual durante la pandemia ha sido intensa, sensacionalista, confusa y de calidad muy variada. En cambio, campañas de salud pública que comenten con base en evidencia científica los costos de una enfermedad infecciosa y los beneficios de vacunarse aumentarán los conocimientos sobre la enfermedad. Es imprescindible que los gobiernos corrijan percepciones erróneas, pero lo podrán hacer solo en la medida en que las personas tengan confianza en sus mensajes. Ver Park (2018) y Paek et al. (2008).



.....

Limitando pérdidas: Mantener el tejido productivo de la economía

Toda empresa quebrada y puesto desaparecido es una pérdida para las familias afectadas y para la sociedad. En el caso de muchas empresas, sobre todo del sector formal, las pérdidas no son solo coyunturales. En estos casos, el desempleo y la quiebra perjudican la recuperación económica al destruir el capital intangible, que es fundamental para la productividad.¹⁷

En las empresas más productivas, los trabajadores tienen conocimientos profundos y tácitos de las necesidades de los clientes, las máquinas y cómo funcionan bajo diversas circunstancias, las características y ventajas de los productos, y las calidades de distintos proveedores. En esas empresas, los trabajadores y dueños tienen confianza entre sí, lo cual permite arreglos eficientes de los procesos empresariales, como la delegación de autoridad a los trabajadores. Todo este capital intangible es difícil de reemplazar. Sin embargo, las empresas que tienen que atravesar un largo período de duración incierta con ingresos bajos o nulos no tienen otra opción que el despido. Las empresas que sobrevivan y busquen a sus trabajadores despedidos después de un largo período de tiempo pueden encontrar que ya no están disponibles.

De la misma manera, las empresas – sobre todo las más productivas – tienen la confianza de clientes, proveedores y bancos que constituyen otro capital intangible difícil de reproducir si quiebran. Si bien los activos físicos de una empresa quebrada pueden pasar a nuevos dueños, el proceso es engorroso y sujeto a pérdidas – y mucho más en América Latina y el Caribe que en las economías avanzadas. La quiebra de empresas productivas, tal como el despido de trabajadores con capital humano específico a sus empresas, representan por tanto pérdidas permanentes de actividad económica y de productividad.¹⁸

Para mantener el tejido productivo dentro del túnel, los países tienen dos clases de opciones: **las fiscales**, como transferencias al sector salud, transferencias a los hogares más vulnerables, subsidios al empleo y moratorias tributarias; y **las medidas financieras**, incluyendo garantías de créditos a las empresas, cuya eficacia en parte depende de la situación fiscal, y el relajamiento de regulaciones financieras que impiden la negociación entre bancos y prestatarios.

Medidas fiscales

Los países con amplio espacio fiscal tienen varias opciones para limitar las pérdidas del capital intangible en las relaciones entre empresas y trabajadores. Una es la política elegida por países europeos (Francia o Dinamarca) y no europeos (Nueva Zelanda), de proveer subsidios de hasta 80% de los salarios a aquellas empresas cuyos ingresos hayan sufrido caídas fuertes respecto al año anterior (30% o más, por ejemplo). Estos programas mantienen la relación laboral intacta mientras la economía esté congelada, y permite despegar rápidamente cuando la demanda se empieza a recuperar. Tienen un costo fiscal considerable, aunque también suponen un ahorro importante, puesto que al no despedir a sus trabajadores, éstos no reciben seguros de desempleo, que en estos países suelen ser muy generosos y onerosos para el estado. Semejantes programas, caros en sí, tendrían un mayor impacto fiscal en la región de América Latina y el Caribe, porque la región carece de programas de seguro de desempleo generosos y de gran cobertura.

Sin embargo, aunque la situación fiscal de la región no es prometedora para subsidios al empleo, las condiciones de la región abren posibilidades que no existen en otras partes del mundo de focalizar programas. Uno es focalizar subsidios al empleo solo en empresas más productivas, por ejemplo, aquellas que tengan un mínimo de tributación empresarial, aquellas con un número mínimo de trabajadores que participan de la seguridad social, que también es un indicio de productividad, y aquellas que reunían condiciones de solvencia con anterioridad a la crisis. Ninguna empresa que no pueda mostrar una caída de ventas por encima de un cierto umbral debería recibir subsidios.

Otra manera de proveer subsidios al empleo productivo – formal – es la declaración de moratorias en el pago de las cargas sociales. Podría tener poco impacto fiscal en la medida que los diferimientos se recuperen después de la pandemia o los beneficios que corresponden a las cargas sociales se reduzcan en proporción a los diferimientos. Además, las moratorias en las cargas sociales podrían ser vistas como un primer paso hacia una reforma más fundamental que aliente la creación de empleo productivo a través de menores costos laborales.

Al igual que todas las políticas para hacer frente a la crisis, los subsidios al empleo, aunque sean focalizados, presentan tensiones importantes. Por ejemplo, las transferencias que financian la preservación del empleo formal compiten con las transferencias que los países destinan para suavizar el impacto social de la crisis. El Gráfico 4 muestra las pérdidas de empleo y de empresas reportados por una muestra no representativa de miles de hogares que respondieron a la Encuesta BID/Cornell Covid-19 (2020) en 17 países de la región. Arroja tres conclusiones abrumadoras: más de la mitad de los hogares reportan que alguien en el hogar ha perdido empleo; un poco menos de la mitad de aquellos que son dueños de empresas tuvieron que cerrarlas; y el impacto es mucho mayor en los hogares de menores ingresos: 70% de los hogares con menores ingresos reportan la pérdida de por lo menos un empleo, mientras que esto solo se da en el 30% de los hogares de mayores ingresos.¹⁹

Este último punto es de suma importancia, porque la proporción de hogares sin ningún trabajador formal suele ser dos o incluso tres veces mayor en el quintil de ingresos inferior que en el superior. Toda transferencia que busque preservar los empleos productivos/formales reduce los recursos fiscales para suavizar el impacto de la pandemia en los hogares más vulnerables e informales.²⁰ La tendencia en la región ha sido resolver esa tensión a favor de las necesidades inmediatas y sociales. Por lo tanto, muy pocos países han anunciado subsidios directos al empleo formal, y hasta la fecha solo seis países (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay) han declarado moratorias en el pago de las cargas de la seguridad social.²¹

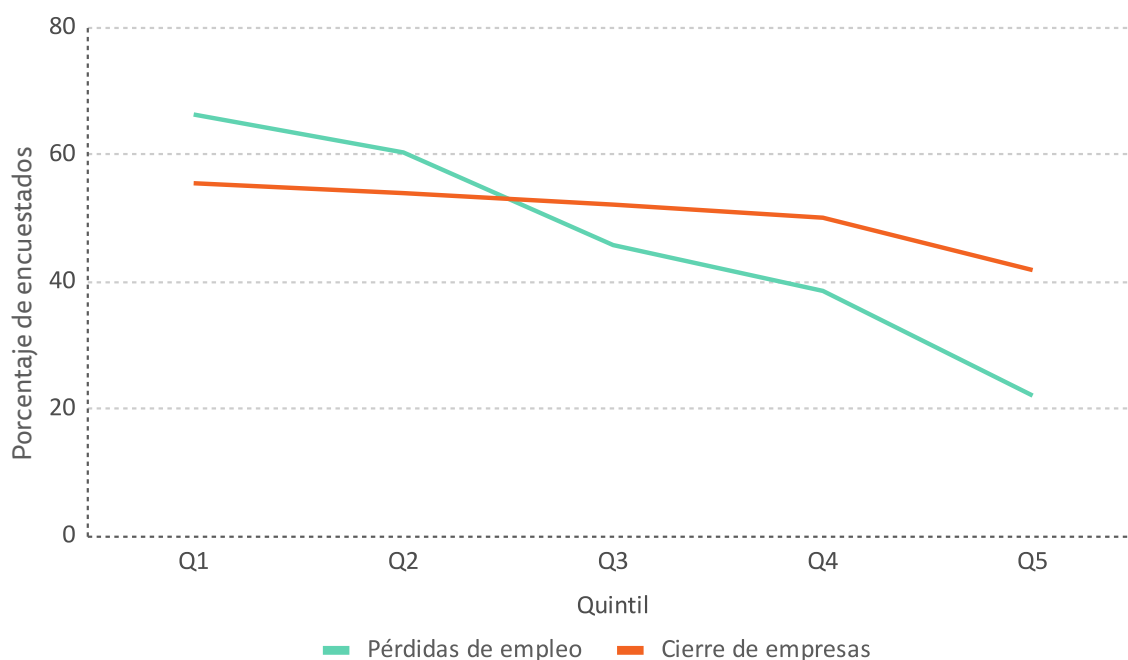
.....

¹⁹ Ver Bottan, Hoffmann, y Vera-Cossio (2020); Bonavida Foschiatti, y Gasparini (2020); y Mongey y Weinberg (2020).

²⁰ La inequidad del impacto pandémico exige mecanismos de transferencias a los hogares informales durante la cuarentena generalizada, tema que es tratado en detalle en el informe previo del BID, Blackman et al (2020).

²¹ Datos internos del IDB "Summary of the Main Economic, Monetary and Financial Policy Measures Taken in the Face of the Global Pandemic Covid-19" (14 Mayo 2020).

GRÁFICO 4: Pérdidas de empleo y Cierre de empresas
(según quintil de ingreso total mensual del hogar, promedio de ALC)



FUENTE: Cálculos del BID basados en las “Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe Armonizadas” para 2018, resultados de la “Encuesta BID/Cornell Covid-19” y resultados preliminares de Bottan, Hoffman y Vera-Cossio (2020).

Medidas financieras

Si bien los subsidios al empleo son herramientas eficaces para limitar pérdidas de capital intangible entre trabajadores y empresas, permitiendo así una recuperación económica acelerada, su costo fiscal está más allá del alcance de muchos de los países de la región. Por otro lado, los subsidios al empleo no sostienen directamente el capital intangible entre empresas, que se pierde en aquellas empresas productivas que con la crisis tienen menos acceso a crédito y que se encuentran con problemas agudos de liquidez. Para complementar las medidas con impacto fiscal directo, y para preservar el capital intangible fuera de la relación laboral, los países pueden recurrir además a medidas **financieras**.

Éstas consisten en programas de créditos y, sobre todo, garantías, cuya necesidad surge no solo de la situación difícil de las empresas, sino de la tendencia de los bancos a bajar su riesgo en tiempos de crisis. Los bancos comerciales lucían bien capitalizados antes de la pandemia: en promedio, la razón de capital a activos ponderados por riesgo era de 16 %, muy por encima del mínimo de 8% requerido por Basilea II.²² Pese a esto, el comportamiento ante el riesgo por parte de los bancos tiende a ser procíclico, lo cual implica que, en épocas de recesión, cuando la demanda por créditos y el riesgo crediticio son más altos, los bancos reducen su actividad crediticia.²³ A través de esta reducción, los bancos buscan conservar su capital frente a una oleada probable de créditos incobrables.²⁴ Durante la crisis actual, los mercados de crédito en ALC ya están mostrando señales que el impacto será peor que en crisis anteriores. Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, el crédito total al sector privado en Colombia cayó 50% entre la semana del 9 al 13 de marzo y la del 13 al 17 de abril.²⁵

²² Ver Herrera (2020) para una discusión más pormenorizada con estadísticas actualizadas del sector financiero.

²³ Ver Nuguer y Powell (2020).

²⁴ En episodios anteriores de crisis sistémicas, la cartera vencida de los bancos aumentó fuertemente: + 20% en 2000/01 y +25% en 2008-09. Sin embargo, en sendos casos el aumento fue transitorio y eventualmente fue revertido. A su vez, la provisión para créditos incobrables aumentó con cierto rezago: +15% en 2004, y +11% en 2011 (Herrera 2020).

²⁵ Ver <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/60829>. El cálculo fue hecho por Marc Hofstetter de la

Para impedir que el sector financiero sea un factor agravante de la crisis económica, los países pueden tomar medidas mientras estén en el túnel y a la salida. El objetivo debe ser impulsar al sector financiero a que preste, pese a su aversión al riesgo, y asista a las empresas y hogares para amortiguar el impacto del shock dentro de los márgenes prudenciales, para preservar la estabilidad financiera. Ello implica contrarrestar vía garantías otorgadas por los bancos centrales a las operaciones de crédito, subsidios a la tasa de interés de los préstamos, y ajustes de la regulación.

Al igual que en el caso de las medidas fiscales para limitar las pérdidas económicas dentro del túnel, será importante focalizar los programas de crédito. Si bien los programas de garantías y créditos no tienen un impacto directo en la situación fiscal de los países, los países con políticas fiscales menos estables tienen menos posibilidades de financiar créditos y de avalar garantías. Los bancos asignan menos valor a las garantías de gobiernos con políticas fiscales menos estables, y por lo tanto están menos dispuestos a prestar contra ellas. Ya están circulando noticias de empresas de la región, elegibles para los programas de garantía, cuyos pedidos de crédito no son atendidos.

¿Cuáles podrían ser criterios para la focalización de programas de crédito? Hay dos dimensiones, sectorial y transversal. A nivel sectorial, los retos de liquidez provocados por la crisis son más agudos en algunos sectores que otros. Entre ellos, hay algunos que sufren de problemas de liquidez más que de solvencia y que, además, juegan un rol esencial en la vida de los países. Dos de ellos son el sector agrícola y de educación. Aunque no son sectores de alta productividad en la mayoría de los países, sí son críticos, y la pandemia los ha golpeado fuertemente. En el sector agrícola, encuestas realizadas por el BID a observadores en el terreno y productores señalan que, debido a restricciones de liquidez, los productores pequeños y medianos podrían dejar de sembrar. De los observadores encuestados, el 50% teme que la crisis de liquidez pueda reducir la oferta de alimentos.

También en educación la crisis ha desatado un problema insólito. En las ciudades grandes de la región, un gran porcentaje de alumnos asisten a escuelas privadas – hasta 50% en Lima, por ejemplo. Con el cierre de colegios y las caídas dramáticas en los ingresos de los hogares y su capacidad de pagar, muchos colegios privados se aproximan a la quiebra. Su quiebra tendrá repercusiones dramáticas para la educación, ya que los colegios del sector público no tendrán la capacidad de absorber esos alumnos cuando vuelvan a abrir.

Hay también criterios transversales que se deberían aplicar a los programas de crédito. Si la meta de los gobiernos es utilizar esos créditos y garantías para no perder capital intangible y así acelerar el crecimiento dentro y fuera del túnel, lo ideal sería focalizarlos en las empresas más productivas, condicionándolos a sus caídas de ingresos, su formalidad, y su información tributaria.²⁶

Si su meta es más bien suavizar el impacto social y coyuntural de la crisis, se podría canalizar la escasa capacidad de garantizar créditos hacia las empresas más afectadas por la crisis y con más puestos de trabajo, sea cual fuera su productividad. Tal como vienen haciendo con sus políticas de subsidios, los gobiernos de la región han optado hasta ahora por suavizar el impacto inmediato de la crisis. A diferencia de las economías avanzadas, que están ofreciendo garantías amplias a toda clase de empresas, los 16 países de la región con programas de crédito y garantías los están dirigiendo a las PYMES, empresas que en promedio son menos productivas.

La normatividad de los mercados financieros también puede empeorar las pérdidas dentro del túnel y perjudicar la recuperación económica al destruir el capital tangible e intangible de las empresas que quiebran. Los procesos de resolución de quiebras en la región toman en promedio 2,9 años, el doble de tiempo que en países avanzados.

Universidad de Los Andes (<https://twitter.com/mahofste/status/1253716969502707718?s=20>)

26 Una forma más eficiente de llegar al sector informal es a través de transferencias a los hogares.

Además, los costos asociados a dichos procesos llegan a 17% del patrimonio de las empresas, casi el doble del 9% en países avanzados – pérdidas que directamente frenan la reactivación de estas empresas y la recuperación económica. Los procesos también amenazan la estabilidad del sistema de pagos: la tasa de recobro de los acreedores al final del proceso es de tan solo 30 centavos por dólar, menos de la mitad que en países avanzados, e insuficiente para mantener la solvencia del sistema si el número de quiebras aumenta exponencialmente.²⁷

Hay tres opciones regulatorias para evitar que los problemas de liquidez durante la pandemia se conviertan, por causa de los procesos de quiebra engorrosos y costosos de la región, en un freno importante a la recuperación:

1. Agilizar, aunque sea solo por un tiempo limitado, la gestión de quiebras.
2. Ajustar los estándares regulatorios de los bancos de manera transitoria para persuadir a los bancos que ofrezcan alivios transitorios como, por ejemplo, extensiones de madurez, evitando atrasos e incumplimientos costosos.²⁸ Los bancos centrales pueden apuntalar estos esfuerzos otorgando garantías para ciertos préstamos u operaciones extraordinarias.
3. Cuando la morosidad en los mercados de crédito se esté generalizando, las autoridades pueden considerar moratorias temporales o condonación de deudas, empleando la hoja de balance del banco central como respaldo.²⁹ Esto, sin embargo, es una alternativa de último recurso, que debe ser hecha con criterios de equidad entre prestatarios y prestamistas, y con la máxima transparencia, pues el impacto de la renegociación forzosa de contratos financieros puede redundar en una destrucción del ahorro financiero, como ocurrió a la salida de la crisis financiera de Argentina en 2002.³⁰

Limitando pérdidas: la educación

Es difícil exagerar los costos del cierre prolongado de las instituciones educativas. En todos los países de la región, con excepción de Nicaragua, las escuelas cerraron a mediados de marzo de 2020 y, bajo las expectativas más optimistas, los niños y jóvenes terminarán perdiendo meses de educación presencial, con consecuencias negativas importantes para ellos y para la equidad y el crecimiento sostenido. Recuperar los rezagos en su adquisición de capital humano es clave: investigaciones de cierres anteriores de menor alcance han mostrado que los sueldos percibidos por los estudiantes afectados fueron significativamente menores cuando empezaron a trabajar.³¹

El impacto de los cierres bajo Covid-19 será sin duda peor. Es probable que este cierre sin precedentes precipite el abandono escolar, en particular entre jóvenes en familias de ingresos bajos o medios, que ocasionará una pérdida continua de capital humano en el futuro.³² Además, al salir del túnel, es también probable que los países experimentarán un aumento masivo en la demanda por plazas en el sector público tan pronto como se reanuden las clases—incrementos que el sector público estaría en muy malas condiciones para absorber.³³ Por un lado, las escuelas privadas, que sirven una elevada proporción de estudiantes en ALC, particularmente en contextos urbanos, enfrentan altos riesgos de quiebra.³⁴ Por otro lado, la caída de ingresos

.....
²⁷ Ver Herrera (2020).

²⁸ Herrera (2020) presenta una taxonomía de posibles instrumentos.

²⁹ Nuguer y Powell (2020), en el capítulo 3, desarrollan este punto.

³⁰ Ver Cavallo y Serebrisky (2016) capítulo 3.

³¹ En Argentina, donde los colegios cerraron a raíz de las huelgas de docentes, una investigación indica que los niños que pierden un mayor número de días escolares aprenden menos y, eventualmente, tienen menor productividad y menores ingresos que los que hubieran tenido. Ver Jaume y Willén (2019).

³² La crisis pandémica difiere de otras crisis macroeconómicas, que dieron lugar a incrementos en las tasas de matrícula escolar, ver Ferreira y Schady (2009). En esos contextos, los colegios no fueron cerrados y matricularse resultó una mejor opción para los jóvenes cuyas oportunidades para trabajar habían desaparecido. En el contexto actual, cuando las escuelas vuelven a abrir después de un cierre de larga duración, muchos habrán perdido su conexión con la escuela, tendrán más oportunidades de trabajo, y sentirán mayores presiones de compensar las fuertes pérdidas de ingresos de sus familias.

³³ Por ejemplo, si la mitad de las escuelas privadas en Lima quiebran, y los estudiantes pasan al sistema público, esto implicaría un aumento de la razón de niños por maestro en el sistema público del 50%.

³⁴ En Lima, por ejemplo, esta cifra asciende a más de la mitad de la matrícula y en otras ciudades, tales como

familiares durante la crisis bajará la demanda por la educación privada. El reto de la política pública, por lo tanto, no solo es recuperar pérdidas fuertes de capital humano durante la crisis, sino también impedir pérdidas fuertes en el futuro.³⁵

Hay otras pérdidas de capital humano indirectas, pero no menos dramáticas. En especial en comunidades pobres, los maestros ayudan a identificar niños con problemas de salud, nutrición o abuso, y a alertar a las autoridades correspondientes. Todos estos problemas están creciendo.³⁶ Por el cierre de colegios, sin embargo, son invisibles.

Los países de la región tienen menos opciones que los países ricos para limitar las pérdidas de capital humano mientras dure la crisis. Por ejemplo, sólo Uruguay cuenta con plataformas digitales que cubren el currículo escolar y permite que los docentes monitoreen los aprendizajes de los estudiantes.³⁷ Mientras los cierres escolares se prolonguen, para que los niños y jóvenes sientan que no se ha roto el vínculo con la escuela, se podrían desarrollar intervenciones que permitan a docentes estar en contacto con sus alumnos (por ejemplo, a través de WhatsApp). Para evitar que el sistema privado se desmorone, las autoridades educativas deberían levantar rápidamente información sobre el número de escuelas o instituciones de educación superior que quiebran. Hay dos opciones para estas instituciones. Una es, bajo determinadas condiciones de calidad y financieras, implementar un plan de rescate.³⁸ Otra opción, más comprensiva, es establecer un programa de subsidios a la demanda (“vouchers”) o a la oferta (a los salarios) solo para aquellos colegios que reúnan mínimos estándares de calidad y condiciones financieras.

Limitando pérdidas: La infraestructura

Los servicios públicos han sufrido fuertes caídas de ingresos durante la crisis, con implicaciones tanto para su liquidez como para la calidad de servicios que suministran. El impacto más grave se ha visto en el transporte público. La cantidad de pasajeros del transporte público disminuyó más del 80% en las megaciudades de la región: Bogotá, Buenos Aires, la Ciudad de México, Lima, Santiago de Chile y São Paulo.³⁹

Estas caídas de demanda generan problemas de *liquidez* en el corto plazo, pero se pueden convertir en problemas de *solvencia*. El transporte público es el servicio con mayor riesgo de insolvencia. El miedo al contagio por la cercanía personal impulsará a los usuarios a utilizar otros modos de transporte (principalmente el uso del vehículo particular). Este efecto, sumado a la necesidad de mantener la oferta de servicios para permitir el distanciamiento personal, generará problemas financieros a los proveedores de servicios de transporte público que, de no resolverse rápidamente, obligará a las empresas a repensar el fondeo y la organización de la oferta.

En América Latina el fondeo de los costos operativos del transporte público se reparte en 80% por tarifas y 20% por subsidios públicos. Es muy probable que post Covid-19 este ratio se altere y los gobiernos tengan que incrementar significativamente los subsidios permanentes al sector. Incrementar el ratio de subsidios al 50% equivale a destinar aproximadamente US\$35

Bogotá, Buenos Aires, y Quito, a más de un tercio. Ver Elacqua, Iribarren y Santos (2018).

35 El sector privado también representa una proporción importante de la educación superior en la región— hasta más de dos terceras partes de la matrícula total en universidades, institutos técnicos, y educación vocacional. Muchas instituciones privadas de educación superior también podrían quebrar, pero sus alumnos no tienen un derecho automático de transferirse al sector público y podrían encontrarse sin título, sin manera de convalidar las asignaturas que ya tomó, y con una sustancial deuda.

36 Por ejemplo, diferentes fuentes indican que la pandemia ha llevado a aumentos en la violencia intrafamiliar: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/04/prevencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-frente-a-covid-19>.

37 Aún donde existen estas plataformas, no está probada la efectividad de la educación a distancia, y los hogares de menor condición socioeconómica tienen una menor probabilidad de tener acceso a internet de calidad, así como a otros insumos necesarios para que la educación a distancia funcione bien. En ALC solo un 64% de los estudiantes tienen computador en sus hogares para tareas de la escuela, 94% del quintil más alto de ingreso, pero solo 29% del quintil más pobre (Rieble-Aubourg y Viteri).

38 También se podría pensar en un esquema en que las escuelas privadas acreditadas reciban subsidios del estado de una manera más permanente (no solo de rescate), siempre y cuando este financiamiento esté atado a indicadores de calidad, como es el caso en Chile.

39 Moovit (2020), [https://moovitapp.com/insights/en/Moovit Insights Public Transit Index-countries](https://moovitapp.com/insights/en/Moovit%20Insights%20Public%20Transit%20Index-countries)

mil millones (una cifra cercana al 0,5% del PIB regional) para cubrir costos operativos. Es claramente imposible, dadas las otras y muchas exigencias fiscales que los gobiernos tienen que solventar. Otras opciones de subsidio indirecto, a través de créditos otorgados por instituciones públicas y garantías para créditos comerciales, son más factibles, pero el espacio para estos créditos es limitado.

En otros servicios también se observan impactos importantes. La demanda de electricidad y agua también cayó: si bien la demanda domiciliaria subió, la demanda industrial y comercial cayó aún más por las restricciones inducidas a la producción. El impacto en los ingresos de las empresas proveedoras ha sido aún mayor por la estructura de tarifas, que son más bajas para los hogares. La decisión de muchos gobiernos de permitir que los hogares no paguen las facturas y de prohibir la desconexión de los servicios causan a las empresas proveedoras de servicios problemas financieros adicionales.

En el corto plazo, dentro del túnel, los gobiernos tendrán que pensar en la estructura de gastos de las empresas proveedoras y volver a considerar si las políticas de moratorias de pago son las correctas – si será posible, por ejemplo, focalizarlas más en los hogares más necesitados. Aquellos pocos países con espacio fiscal podrán temporal y parcialmente incrementar los subsidios que otorgan a las empresas, los cuales deberán ir cayendo a medida que avance la recuperación económica.



.....

Acelerar la recuperación económica – dentro y fuera del túnel

La salida del túnel queda delimitada por el control de la crisis sanitaria: se habrá introducido una vacuna eficaz, o los países habrán creado una capacidad suficiente de pruebas, rastreo de contactos y aislamiento de los infectados como para creíblemente bajar a niveles mínimos los riesgos de contagio. Sin duda la región saldrá del túnel más pobre de lo que entró, con más desempleo, desigualdad y descontento social, y situaciones fiscales aún menos estables. Solo con un aumento del gasto de 2,7% del PIB -promedio de aumento anunciado en la región – y la caída esperada en la recaudación como consecuencia de la caída en el nivel de actividad, la deuda pública promedio podría llegar a 73% del PIB en 2022. Además, los patrones de globalización de los cuales la región ha dependido serán distintos. Por lo tanto, el imperativo de crecer será enorme.

Sin tasas de crecimiento más rápidas que las con que la región entró en el túnel, y una mejor llegada a los sectores más carenciados, será difícil sostener un nuevo equilibrio que respalde el mayor endeudamiento y las mayores demandas sociales que enfrentará la región. Estas demandas no son ni teóricas ni despreciables. En una región que, salvo África, entró al túnel pandémico con más desigualdad que cualquier otra, y que ya sufría de brotes de agitación social en los meses anteriores a la crisis, el impacto desigual de la pandemia conlleva problemas especiales. La experiencia con los desastres naturales y financieros – y la pandemia tiene características de ambos – recalca la importancia de la cohesión social tanto para el crecimiento inclusivo como para la resiliencia.⁴⁰ En la mayoría de los países que sufrieron los desastres naturales más severos, no hubo impacto en su ingreso per cápita al cabo de 10 años, pero en los que experimentaron grandes agitaciones sociales, las pérdidas fueron severas: terminaron el período con ingresos más de 28 puntos porcentuales por debajo de los que hubieran tenido sin el desastre.⁴¹

.....

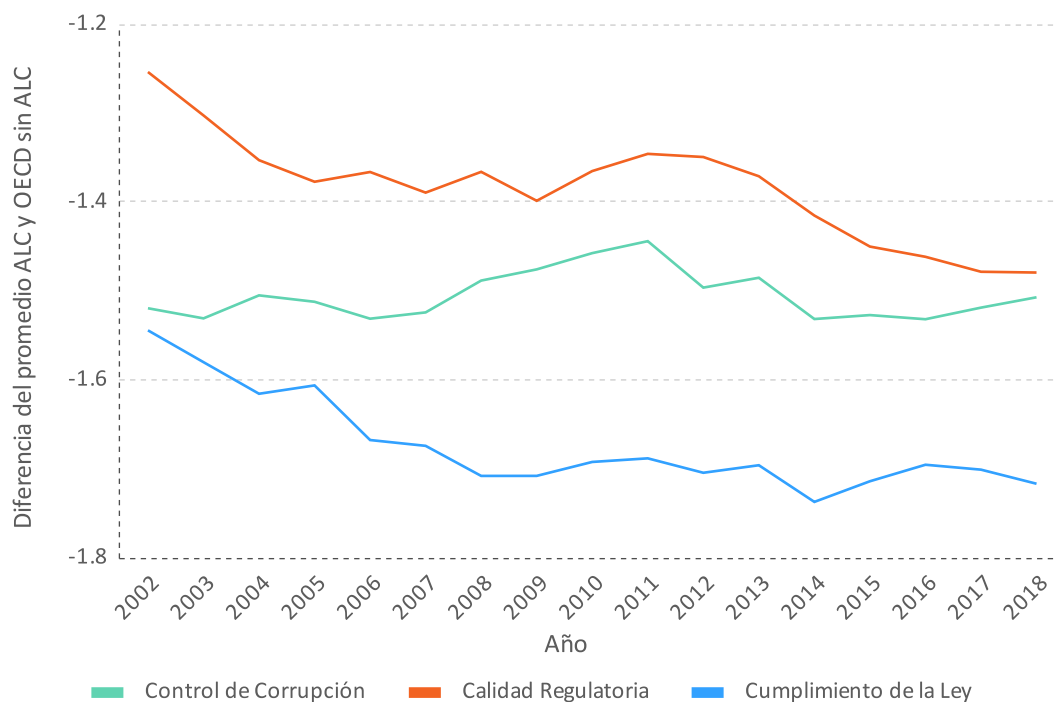
⁴⁰ En aquellos países con instituciones políticas democráticas más fuertes y donde se preservan los controles y el equilibrio entre poderes durante la crisis, la recuperación de las crisis financieras fue más rápida. Ver, Cavallo y Cavallo (2010). También, Tommasi (2004).

⁴¹ Desastres cuyo número de muertes por millón de personas colocaba los países entre el 1% de los desastres con mayor mortalidad. Ver, Cavallo, Galiani, Noy y Pantano. En este punto hay una coincidencia con la evidencia que surge de las crisis financieras y de los conflictos armados. Ver, Mueller, Piemontese, y Tapsoba (2017).

Pese a su importancia, acelerar el crecimiento inclusivo no es una meta fácil. La región no solo entró al túnel con rezagos significativos de crecimiento y desigualdad respecto a las economías avanzadas, sino también con rezagos igualmente importantes en las políticas públicas e instituciones que son claves para el crecimiento inclusivo, desde la social y la fiscal hasta la regulatoria. El Gráfico 5 resume a grandes rasgos los rezagos que ha sufrido la región, basado en las mediciones más agregadas y globales de los *Worldwide Governance Indicators*.

Cuanto mayor la corrupción y más débil el cumplimiento de la ley, más difícil y menos igualitaria es la actividad económica y entre más baja la calidad regulatoria, menores son los beneficios sociales de la regulación y mayores sus consecuencias negativas para la actividad económica. El gráfico muestra la diferencia entre los países de la OCDE (excluyendo los de ALC) y todos los países de ALC. Entre más negativa la diferencia, mejor es el marco institucional de la OCDE con relación a la de ALC. Como se puede observar, la brecha es importante; entre 1 y 2 puntos en una escala de 5 puntos, y su magnitud se ha mantenido constante, o incluso ha aumentado.

GRÁFICO 5: Desempeño Institucional, países de América Latina y el Caribe versus los de la OCDE (Entre más negativo, mayor la brecha con los países de la OCDE)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial, 2018).

NOTA: El gráfico presenta la diferencia del promedio entre el grupo de países de ALC y el grupo de países de la OCDE excluyendo miembros de América Latina (ALC), para las variables Control de Corrupción, Calidad Regulatoria y Cumplimiento de la Ley en el periodo comprendido entre el año 2002 y 2018. Una diferencia negativa implica que el promedio ALC está por debajo del promedio OCDE, por ejemplo, que su Calidad Regulatoria es peor.

OCDE sin América Latina y el Caribe: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

AMÉRICA Latina y el Caribe: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Es imposible que los países de la región corrijan esas distorsiones de un plumazo. Pero tampoco es posible que haya una recuperación económica suficiente como para cerrar las brechas de ingresos y desigualdad que la misma pandemia ha abierto sin avanzar en la reforma de algunas de ellas.

A continuación, se esboza una amplia serie de opciones de reforma. Por tres razones, van mucho más allá de los estímulos fiscales a los cuales la región está acostumbrada para acelerar su recuperación de las crisis económicas. Una es que la reducción de demanda ocasionada por la pandemia responde menos a los estímulos fiscales: el miedo al contagio limita su eficacia, mientras al extinguirse el miedo, el estímulo fiscal es menos necesario. Otra es que la región seguirá teniendo capacidad muy limitada o nula de aumentar la demanda a través de estímulos fiscales. La tercera es que tiene una necesidad fuerte de lograr crecimiento sostenido que va más allá de los efectos de corto plazo de tales estímulos.

Las reformas traen un **doble** beneficio. En primer lugar, si bien son más complicadas y tomarán cierto tiempo en implementarse, una vez establecidas estimularán el crecimiento directamente, al bajar barreras a la actividad económica y mejorar la productividad de los trabajadores.⁴² Un segundo beneficio es que les abren acceso a los países de la región a los mercados de capital, que al ver las reformas tendrán más confianza en la capacidad futura de los países de cumplir con sus obligaciones financieras. Por lo tanto, si bien estas políticas tendrán sus efectos a la salida del túnel, es importante que su diseño e implementación comience dentro del túnel, momento óptimo para iniciar las reformas, dado que es más probable que cuenten con el respaldo de la sociedad ante la emergencia.

¿Qué hacer en el corto plazo?

Como ya es evidente, la recuperación económica depende en buena medida de la salud pública. Si siguen siendo altas las tasas de contagio y las preocupaciones de los consumidores y trabajadores por los riesgos sanitarios, tanto la demanda como la oferta se mantendrán a niveles bajos. Cuando se habla de una reasignación de gastos, la más importante es la asignación a aquellos rubros que reducen los riesgos de contagio, apoyando medidas del sector público – pruebas masivas, seguimiento de contactos – y del privado – la organización de la atención a clientes y de los sitios de trabajo para bajar los riesgos de contagio. Sin duda, el mayor estímulo que se podría dar a las economías golpeadas por el choque pandémico será nuevas terapias, vacunas y técnicas para convivir con el virus que bajen sustantivamente el riesgo, evitando el colapso de la capacidad hospitalaria.

En cuanto a las reformas, buena parte de éstas llevarán tiempo en dar los frutos de un mayor crecimiento. A la par que se inician esas reformas, cabe pensar en aquellas políticas que podrían estimular el crecimiento más rápidamente para poner en marcha la economía. Elegir entre este tipo de políticas es difícil, pues no existe mucha evidencia sobre un ranking de políticas y su efectividad en generar estímulo. No obstante, algunas de ellas pueden atacar más claramente que otras la inercia recesiva.

Un claro síntoma de las crisis es el colapso de la inversión, que suele llevar años en recuperarse. La caída promedio de la inversión en países emergentes producto de una crisis financiera es de casi 35%, y dos años después de la crisis solo un tercio de esa brecha suele cubrirse espontáneamente.⁴³ Por ende, políticas que estimulen la inversión, tanto pública como privada, serán esenciales.

.....

⁴² Los países con una calidad institucional superior pueden alcanzar los niveles de ingresos de los países ricos a un ritmo dos veces más rápido que los países con instituciones de calidad promedio, y tienen mayor acceso a los mercados de capital. Ver Keefer y Knack (1997) y Baldacci, Gupta and Mati (2008). Entre mejores las instituciones, mayor es la calidad y cantidad de actividades de emprendimiento. Ver Chowdhury, Audretsch and Belitski (2018). También hacen a los países más resilientes frente a futuros desastres. En países donde las instituciones exigen la rendición de cuentas, la inversión en preparación para futuros desastres es mayor, lo cual redundará en mayor resiliencia y significativamente menos mortalidad. Ver, Anbarci, Escaleras, y Register (2005).

⁴³ Calvo, Izquierdo, y Talvi (2006).

Un primer paso podrá darlo el sector público, una vez pasado lo peor de la pandemia, reasignando fuertemente gasto hacia la inversión pública. Trabajos recientes indican que la inversión pública tiene el multiplicador más alto -particularmente cuando el stock de capital es bajo- y puede llegar en algunos casos de bajo stock de capital a 2 – cada dólar adicional de inversión en infraestructura puede generar hasta dos dólares de PIB.⁴⁴ Es más, a pesar de la escasa información disponible, hay indicios de que la construcción de activos de infraestructura en América Latina y el Caribe podría crear 40,000 empleos por cada mil millones de dólares gastado, aunque la cantidad de empleos es muy sensible al tipo de activo.⁴⁵ Una importante fracción de los empleos en la construcción de infraestructura requiere bajas calificaciones, beneficiando así a los sectores de menores ingresos.

Con una reasignación fuerte de recursos a la infraestructura, es importante dirigirlos a las inversiones en infraestructura sostenible que, bien diseñadas, son tanto o más efectivas en su impacto pro-crecimiento y pro-pobre que la infraestructura estándar.⁴⁶ La sostenibilidad forma parte clave de la estrategia de recuperación económica de muchas economías avanzadas (China, Alemania y Corea).⁴⁷ Trabajos recientes indican que proyectos de construcción verde, como es el caso del reacondicionamiento de edificios para mejor aislación, o la infraestructura de energía limpia, tienen multiplicadores altos y son altamente trabajo-intensivos. Además, traen beneficios a largo plazo al bajar los costos de transición hacia energías renovables.⁴⁸

El desafío que enfrentarán los gobiernos es cómo lograr que la inversión privada participe del estímulo, con particular énfasis en la inversión directa extranjera. Para ello, se deberá rápidamente bajar los costos de emprender la actividad económica – sobre todo dadas las escasas posibilidades de la región de adoptar políticas que estimulen la demanda. Hay tres frentes que los países pueden operar rápidamente: el financiero, el regulatorio, y el laboral.

En el frente financiero, ayudará mucho flexibilizar y hacer más eficiente la regulación para la rápida liquidación de firmas, y apoyar créditos a nuevas inversiones, a la vez que se relajen temporariamente las regulaciones de supervisión de bancos para alentar su disposición a prestar.

En lo regulatorio, operar rápido sobre barreras a la entrada de nuevas firmas, comenzando por la creación de oficinas en los centros de gobierno para acelerar la identificación y derogación de regulaciones obsoletas y para autorizar la creación de nuevas que incentiven la competencia, tanto en el sector privado como en las contrataciones del sector público. También se podrá operar sobre la política arancelaria, reduciendo los aranceles a la importación de bienes de capital y, dentro de un apropiado marco regulatorio, mejorar restricciones a la movilidad de utilidades y dividendos al exterior.

Pero quizás el frente más importante a atacar sea el laboral, dado los acuciantes niveles de desempleo que enfrentarán los países de la región a la salida del túnel y las altas barreras que la política pública ha puesto a la creación de nuevos empleos productivos. Esto puede hacerse a través de políticas inmediatas para los *nuevos contratados*, que incluyan la reducción de las indemnizaciones por despido y la reducción de beneficios y cargas sociales. Este tema será cubierto en más detalle más abajo, dado que reformas más profundas en el mercado de trabajo serán un factor importante para el crecimiento a mediano y largo plazo.

También serán importantes los esfuerzos que se hagan para que la demanda regrese al sector de servicios, en este momento muy golpeado por la crisis pandémica, aprovechando nuevos conocimientos de la economía del comportamiento, a través de campañas de comunicación para lograr mayor cumplimiento voluntario de los estándares mínimos de salud pública, y para reducir las percepciones exageradas de riesgo que genera en la población el consumo de servicios, como es el caso del transporte público, el turismo, los servicios de comida, entre otros. Esto exigirá también repensar la logística de estos sectores.

44 Izquierdo, Lama, Medina, Puig, Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2019).

45 Schwartz et al. (2009).

46 Ver Cavallo, Powell y Serebrisky (2020).

47 Éstos prestan especial atención a la necesidad de fomentar, o por lo menos no impedir, la descarbonización. Ver Hammer and Hallegatte (2020); Vetter (2020); Koty (2020); United Nations (2020).

48 Ver Hepburn, O'Callaghan, Stern, Stiglitz, y Zenghelis (2020).

La crisis pandémica ha acelerado la provisión de servicios en línea, como las entregas a domicilio de compras digitales, las consultas profesionales digitales, y tantas otras, que pueden ser una nueva fuente de expansión y empleo, para lo cual será necesario contar con mejor infraestructura digital.

Reformas para el crecimiento inclusivo a largo plazo: un menú de opciones

Las reformas de corto plazo con rápido efecto no serán suficientes para lograr tasas de crecimiento inclusivo más rápidas que las que prevalecían al entrar al túnel, y pueden no ser suficientes para cerrar las brechas abiertas por la misma pandemia, y otras preexistentes, como la del cambio climático y el deterioro ambiental. Por eso, los países tendrán que pensar en reformas más amplias y profundas. Lo importante no es abordar todas, ni de completarlas dentro del túnel; más importa dar señales claras y creíbles que algunas de ellas son una prioridad y tomar pasos concretos y emblemáticos para avanzar con las reformas priorizadas.

Reformas para que el gasto promueva el crecimiento inclusivo

En la sección de limitación de pérdidas se habló de la necesidad de una importante gimnasia fiscal en lo que concierne a la asignación del gasto, dirigiéndolo a aquellos gastos urgentes para paliar la crisis pandémica. Al salir del túnel, la situación fiscal será distinta: la recaudación aumentará, las necesidades del sector salud serán distintas, y muchos de los hogares más vulnerables habrán vuelto a encontrar fuentes de ingreso. Sin embargo, la región seguirá con acceso limitado y caro a los mercados financieros. No se escapará de la necesidad de seguir enfrentando nuevas presiones fiscales con la reasignación de gastos. Pero además de la *reasignación*, se puede apuntalar sus capacidades fiscales con nuevas políticas e instituciones que permitan una mayor eficiencia y eficacia.

Una de las presiones será compensar las pérdidas que no se pudieron evitar dentro del túnel, como en el caso de la educación presencial, y que tienen efectos muy importantes tanto en la equidad como en el crecimiento. Otra de las presiones será mantener las redes más amplias de protección social que se hayan construido durante la pandemia, que antes de la crisis consistían en transferencias relativamente bajas y de cobertura limitada. Una tercera será dejar mejor preparado al sector salud para emergencias sanitarias futuras – pero no solo estas emergencias, sino también las cada vez más frecuentes relacionadas al cambio climático. Y habrá presión de acelerar el crecimiento, asignando gastos hacia sectores con un fuerte multiplicador, como la infraestructura.

¿Son compatibles estas distintas metas o compiten entre sí? Los países se verán menos forzados a elegir entre ellas si aprovechan el período dentro del túnel para hacer más eficientes y equitativas sus políticas e instituciones fiscales. Por ejemplo, tres clases de ineficiencia en el gasto suman en promedio al 4,4% del PIB: el pago de transferencias a aquellos que no les corresponde; mayores salarios en el sector público que en el sector privado a igual nivel de habilidad, sobre todo en los trabajos de menor calificación; y las pérdidas en compras públicas. Estas representan una enorme fuente de financiamiento para gastos más prioritarios.⁴⁹

Los sistemas previsionales de la región también son fuente de ineficiencia e inequidad. En algunos países, amenazan la estabilidad fiscal, conduciendo a elevadas tasas de interés y así frenando el crecimiento. En varios países de la región, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB excede por un margen importante lo que debería esperarse si se toman en cuenta sus bajas tasas de dependencia. En otros países, donde las pensiones cubren solo un grupo reducido de trabajadores formales, exacerban la desigualdad. La diferencia entre el coeficiente de Gini usando el ingreso de mercado, y aquel usando el ingreso del mercado más pensiones es insignificante en América Latina, mientras que esa diferencia es importante en los países que pertenecen a la OCDE, donde la desigualdad se reduce en un 24%.⁵⁰

Corregir estas ineficiencias permitiría, por ejemplo, que la región eliminara los sesgos fuertes en contra de gastos productivos, como los de infraestructura, y gastos equitativos, como salud

.....
⁴⁹ Ver Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

⁵⁰ Ver Izquierdo, Pessino, y Vuletin (2018).

y protección social. Hay suficientes conocimientos y hojas de ruta para guiar la rápida adopción de cualquiera de esas reformas. Más abajo se esboza reformas sectoriales de educación e infraestructura para fortalecer el impacto del gasto en estos sectores en el crecimiento inclusivo. Al nivel del centro de gobierno, algunas de las opciones incluyen:

1. Los avances tecnológicos hacen que la transformación dramática de compras públicas de bienes e infraestructura sea factible y que arroje ahorros importantes. No obstante, esas reformas tienen que evitar y eliminar las excepciones abundantes que las dejan sin efecto. Por ejemplo, en las compras vía licitación, ya existen sistemas con portales transaccionales digitales, pero muchas compras no están incluidas en ellos y no se realizan tareas de monitoreo y control que abarquen las excepciones.
2. La reestructuración de la compensación del servicio civil para que esté mejor alineado con el mercado laboral y con las necesidades del sector público en esta nueva etapa. Se puede proceder paulatinamente, empezando con las nuevas contrataciones, suavizando así las sensibilidades que rodean el tema.
3. Focalizar mejor los programas de transferencias, pero de nuevo procediendo paulatinamente, aumentando las transferencias y la cobertura de los programas mejor focalizados, y minimizando aumentos (por ejemplo, que compensarían la inflación) de los menos focalizados.⁵¹
4. Reformar los sistemas previsionales. Tales reformas pueden proceder al ritmo que les convenga a los países, de la más paulatina a la más agresiva, liberando recursos en la misma proporción. De nuevo, como toda reforma para orientar el gasto público hacia el crecimiento inclusivo, ésta es sensible. Brasil ha mostrado que, pese a su sensibilidad, la reforma es posible, habiendo logrado una reforma pensional con ahorros equivalentes a 13% del PIB en los próximos 10 años. Es más, este es un buen ejemplo de políticas en las que, aunque los ahorros se realizarán solo en el futuro, los mercados financieros reaccionaron favorablemente.
5. Institucionalizar la capacidad de formular presupuestos orientados hacia el crecimiento inclusivo. Los centros de gobierno de toda la región tienen una falencia significativa en la capacidad de analizar y priorizar gastos en términos de su calidad – sus aportes a las metas sociales como la equidad y el crecimiento. La creación de agencias de calidad de gasto que tengan peso en la asignación de recursos respondería a este reto.
6. La equidad y el crecimiento no son los únicos objetivos apropiados de la política fiscal. Otro importante son las metas nacionales respecto al cambio climático. Cuando se habla de la reasignación de gastos para mayor eficiencia y equidad, una oportunidad importante consiste en reducir los subsidios de la región al consumo de combustibles fósiles, que llegan anualmente a 1% del PIB. La oportunidad es aún mayor en épocas como la actual en que el precio de petróleo se ha desplomado. El ahorro de la reducción de subsidios se puede canalizar hacia mayores transferencias sociales que compensen la pérdida de subsidios a los hogares más vulnerables.⁵²

Reformas para que la política tributaria promueva el crecimiento inclusivo

El otro pilar de la política fiscal es el tributario, que en su actual diseño es un escollo al crecimiento inclusivo de la región. Hay sesgos en la estructura de la recaudación que hacen que los sistemas tributarios sean regresivos e ineficientes: la recaudación depende de manera exagerada de los impuestos al consumo, y poco de los impuestos a la renta o la propiedad inmueble. Más allá de la estructura global de los sistemas tributarios, los gobiernos también hacen transferencias significativas a través de exenciones tributarias y regímenes especiales que no sirven

⁵¹ Este es el caso de las filtraciones a no pobres en las pensiones no contributivas, las transferencias condicionadas, el gasto en energía, y el gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda, cuyas tasas de filtración van del 43% en el caso del gasto en asistencia social (pensiones no contributivas y transferencias condicionadas), al 81% en el gasto de energía, y al 84% del gasto tributario en alimentos, medicamentos, y vivienda. Ver el informe de próxima publicación Busso y Messina (2020).

⁵² Ver Skovgaard y van Asselt (2018) y Vogt-Schilb, Walsh, Feng et al. (2019).

ni a los fines de crecimiento ni de equidad. Aun cuando las exenciones parezcan tener metas equitativas - como por ejemplo las exenciones al IVA para alimentos básicos, medicamentos y alquileres - arrojan grandes pérdidas de recaudación y canalizan sus mayores beneficios hacia las personas más acomodadas, quienes más gastan. Otras exenciones y regímenes especiales en el cobro de impuestos a la renta y otros favorecen aún más a los estratos con mayores ingresos. Por otro lado (como se discutirá más abajo) las altas cargas laborales también dan lugar a ineficiencias e inequidades masivas en el mercado de trabajo y en la estructura económica de los países.

Es factible hacer reformas que mejoren la eficiencia y la equidad a través de la tributación. México realizó una reforma exitosa cobrando más impuestos fundamentalmente a las empresas a través de impuestos a los dividendos, y la reducción de deducciones a la renta. Otro ejemplo es la reforma impositiva que implementó Costa Rica en 2018, en la que un 80% de lo recaudado por la reforma tributaria lo pagará el 20% de hogares con mayores ingresos y las empresas, mediante reformas al impuesto a las rentas (salarios, rentas, mercado financiero, remesas, utilidades, excedentes, y ganancias patrimoniales). Simples cambios de política que eliminen exenciones tributarias generalizadas y a la vez proporcionen transferencias de ingresos, pero solo a aquellos hogares que califican por bajo ingreso, generarían importantes ahorros.

Al igual que las reformas de gasto, las reformas tributarias pueden proceder paulatinamente, empezando a la salida del túnel para que no sofoquen la recuperación, pero dando la señal de cambios continuos en el futuro -idealmente mediante leyes- de modo que quede a resguardo la sostenibilidad y la confianza de los inversionistas.

Reformas para reducir los obstáculos a la creación de empleos productivos

Las empresas productivas son el motor de la recuperación económica – ya que crean los empleos productivos que son clave para el crecimiento inclusivo. Latinoamérica llegó a la crisis pandémica arrastrando grandes obstáculos a las actividades de esas empresas, incluyendo una amplia gama de distorsiones de la política pública que específicamente desalienta la creación de empleos productivos. La consecuencia de estas distorsiones se cristaliza en las altas tasas de informalidad de la región, una condición que afecta a uno de cada dos trabajadores. Solo las empresas de la más alta productividad pueden pagar los costos de la creación de empleos formales, dando lugar a brechas importantes de salarios y productividad entre ellas y las demás empresas informales de la región.⁵³

El marco regulatorio laboral, los regímenes impositivos especiales y otras distorsiones tienden a desincentivar la formalidad: los costos no salariales de contratar a un trabajador formal pueden llegar a duplicar el salario medio de un trabajador informal, diferencias de costos que ni siquiera toman en cuenta el impacto de los regímenes especiales tributarios que gravan más a aquellas empresas cuyo número de empleados supera un cierto umbral – que suelen ser además las empresas más productivas.⁵⁴ Tales distorsiones dan lugar a un exceso de firmas pequeñas e improductivas. La recuperación económica al salir del túnel será lenta y no equitativa en la medida que estas distorsiones no se empiecen a corregir.⁵⁵

Existen dos factores principales que impiden la creación de puestos de empleo productivos, contra los que hay que luchar para crecer más y reducir la desigualdad. Los dos son espinosos y difíciles, pero cuentan con hojas de ruta claras para reformas que acomoden su sensibilidad y permitan seguir un ritmo de reforma paulatino.

Uno es la fragmentación de los regímenes de protección social, que desincentiva la formalidad. Los trabajadores formales gozan de beneficios como el seguro de salud y el derecho a una pensión, financiados con impuestos a la nómina, que pueden llegar hasta un 47 por ciento

.....

53 Ver Busso, Fazio, y Levy Algazi. (2012) y Messina y Silva (2019).

54 Alaimo et al (2017).

55 La evidencia muestra que la reducción de la informalidad contribuyó significativamente a la caída de la desigualdad en la región durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Por la lógica inversa, ya que la informalidad con toda seguridad aumentará al salir del túnel, cabe esperar que por este canal la desigualdad vuelva a subir. Messina y Silva (2018).

del costo salarial medio.⁵⁶ Dado que muchos trabajadores no valoran los beneficios del sistema contributivo en consonancia con los impuestos que tienen que pagar para recibirlos, estos sistemas desincentivan la creación de puestos formales.⁵⁷ Varios de los países de la región también desarrollaron un segundo pilar no contributivo, financiado a través de impuestos generales, desvinculado del empleo, que desincentiva la participación en el sistema formal ya que los hogares pueden recibir algunos de los beneficios del trabajo formal sin pagar sus cotizaciones. En este sentido, la reducción de impuestos en el mercado de trabajo, y el financiamiento de la protección social con impuestos generales puede ayudar a reducir esta distorsión, reduciendo la informalidad y mejorando la equidad en la recepción de los beneficios de la seguridad social.⁵⁸

La segunda traba contra la formalización consiste en los altos costos de despido en el sector formal, que afectan la decisión de la empresa de contratar a trabajadores formales. Los costos son la suma de las indemnizaciones por despido -entre un 5 y un 15 por ciento del salario medio -y de la elevada incertidumbre y costos de transacción que surgen de la litigiosidad en torno a esta regulación.⁵⁹ Para reducir este obstáculo a la creación de empleos productivos, las opciones son las siguientes.

1. Establecer, aún dentro del túnel, *contratos formales de emergencia* con menores costos de despido y menores cargas no salariales. Estos contratos ofrecerían menos derechos que el contrato formal habitual, pero lo importante es que ofrecen más que la alternativa más probable en un período de estancamiento: un contrato informal sin derecho alguno.
2. Dentro del túnel o a la salida, reducir la incertidumbre sobre la contratación formal estableciendo una senda clara de crecimiento de los derechos y cobros a lo largo del tiempo, hasta llegar al nuevo nivel deseado, *menor al actual*. La clave para llegar a las metas de equidad y crecimiento es que no haya una fuerte discontinuidad de costos no salariales entre empleos formales e informales.
3. Establecer una senda clara para bajar a cero los umbrales de empleo de los regímenes especiales tributarios.
4. En este mismo sentido se debería empezar a reformar las protecciones ofrecidas a los trabajadores formales. Puesto que la protección al empleo se vería mermada en el nuevo contrato de emergencia, al menos durante los primeros años, los países deberían expandir de a poco los sistemas de protección al desempleo allá donde los haya, o comenzar a desarrollar nuevos sistemas si se carece de ellos.

El tercer pilar requiere reformas de las políticas activas de empleo. Las políticas de formación en la región son escasas y, cuando existen, suelen ser de duración reducida y centradas en los jóvenes más vulnerables.⁶⁰ Algunos trabajadores informales van a necesitar acompañamiento para afianzarse en el sector formal y este hueco puede ser cubierto por políticas activas de empleo que, si son bien diseñadas y tienen un importante componente de pasantía en la firma, pueden ser efectivas.⁶¹ También faltan políticas remediales, que podrían ser, por ejemplo, registros con mejor información de ofertas de empleo y de características de los desocupados buscando empleo, para mejorar las oportunidades de encuentro (*matching*) entre trabajadores y firmas.

.....
 56 Alaimo, Bosch, Gualavisí, y Villa (2017). Los impuestos a la nómina varían mucho, en un rango que va desde aproximadamente el 10 por ciento del salario medio en Honduras y Trinidad y Tobago, a un 47 por ciento en Argentina.

57 Algunos motivos por los que ocurre esto: los empleados formales tienen que cotizar un número mínimo de años para recibir una pensión, y trabajadores en hogares con un trabajador formal ya tienen acceso a beneficios de la formalidad sin ser formales.

58 Ver Levy (2020)

59 Alaimo et al (2017) y Heckman y Pagés (2000).

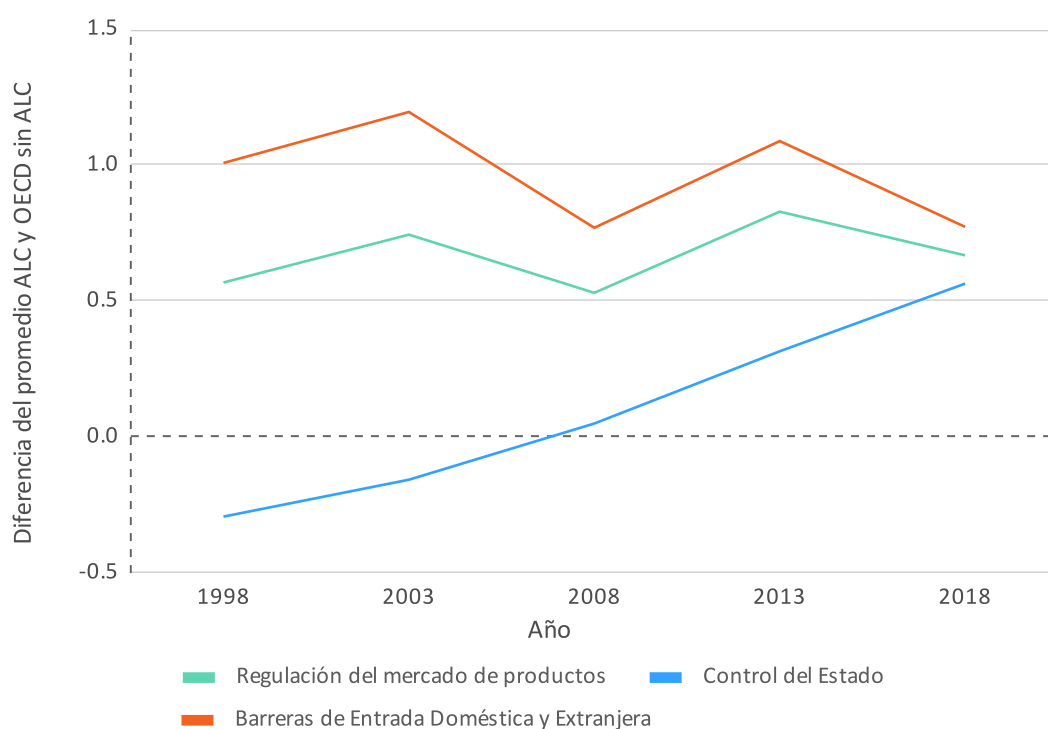
60 Busso, Cristia, Hincapié, Messina, y Ripani (2017).

61 Busso, Cristia y Messina (2020).

La recuperación económica: reduciendo obstáculos a la creación de empresas productivas

En todos los mercados – de productos, de trabajo, de capital – se encuentran altos costos regulatorios que dificultan, mucho más que en las economías avanzadas, la creación de empresas productivas y, por tanto, de empleos productivos. Son dispersos y muchos, y por lo tanto deben establecerse iniciativas coordinadas de los gobiernos que se dediquen a desarticularlas para fomentar el crecimiento en el corto plazo.

GRÁFICO 6: Barreras a la entrada en América Latina y el Caribe versus la OCDE (Entre más positivo, mayores las barreras a la entrada en ALC versus la OCDE).



FUENTE: Elaboración propia con base en OCDE-World Bank Group Product Market Regulation Indicators, WBG's Markets and Competition Policy Database (2017) y OCDE Product Market Regulation Indicators (2018).

NOTA: El gráfico presenta la diferencia del promedio entre el grupo de países de ALC y el grupo de países de la OCDE excluyendo miembros de América Latina (ALC) para los Indicadores de PMR (por sus siglas en inglés). Si la diferencia es positiva, las barreras de entrada en ALC son más severas que las de la OCDE (p.e., su Regulación del Mercado de Productos es más estricta). Regulación del Mercado de Productos es el indicador agregado que resulta de los indicadores Control del Estado y Barreras de Entrada Doméstica y Extranjera. Se gráfica la diferencia entre ambos grupos para cada año disponible (el indicador es calculado por la OCDE cada 5 años desde el año 1998). Ya que para cada año la disponibilidad de datos es muy variada, la composición de los grupos también varía sobre el tiempo (detalles más abajo).

OCDE sin América Latina y el Caribe: Todos los países entran en todos los años (1998, 2003, 2008, 2013 y 2018), a menos que se noten excepciones: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia (2003, 2008, 2013 y 2018), Eslovenia (2008, 2013 y 2018), España, Estados Unidos (1998, 2003, 2008 y 2013), Estonia (2008 y 2013), Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel (2008, 2013 y 2018), Italia, Japón, Letonia (2013 y 2018), Lituania (2013 y 2018), Luxemburgo (2003, 2008, 2013 y 2018), Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

AMÉRICA Latina y el Caribe: Argentina (2014 y 2018), Bolivia (2016), Brasil (2008, 2013, 2018), Chile (2008, 2013, 2018), Colombia (2014, 2018), Costa Rica (2014), Ecuador (2016), El Salvador (2013), Guatemala (2016), Honduras (2013), Jamaica (2014), México (1998, 2003, 2008, 2013, 2018), Nicaragua (2014), Panamá (2016), Paraguay (2016), Perú (2014), República Dominicana (2014) y Uruguay (2015).

Los datos de la OCDE ofrecen una perspectiva sobre las barreras a la entrada que forman parte importante de los obstáculos regulatorios a la actividad económica en América Latina y el Caribe. Sus datos toman en cuenta un amplio rango de regulaciones que impiden la entrada de empresas y la competencia entre empresas, desde las exigencias de conseguir autorizaciones previas para emprender actividades económicas y los controles de precios, hasta reglas que impiden la participación en las compras públicas. Entre más altas esas barreras, menos oportunidades existen para que todos participen en la economía y mayores son las posibilidades para el comportamiento monopólico (y, en el mercado laboral, monopsónico). Reducen la competencia, y por tanto la innovación y el crecimiento.⁶²

Las regulaciones monitoreadas por la OCDE son un punto de partida conveniente y factible para reorientar las políticas de los gobiernos hacia la creación de empresas productivas. Su desarticulación puede empezar dentro del túnel en un esfuerzo coordinado desde el centro de gobierno.

Como muestra el Gráfico 6, las brechas entre la región y las economías avanzadas con respecto a estas barreras son importantes, y han crecido desde la crisis económica de 2008-09. La brecha entre ALC y la OCDE en la regulación del mercado de productos (que promedia las brechas de barreras a la entrada domésticas y extranjeras y la de control del estado) es mayor al 10% (.65 en una escala de 6 puntos) diferencia que además no ha bajado en las dos décadas entre 1998 y 2018. De hecho, subió ligeramente.⁶³

Las pautas a seguir podrían ser las siguientes:

1. El anuncio de medidas regulatorias para cerrar las brechas con la OCDE y un compromiso de alcanzar los promedios OCDE con respecto a las barreras a la entrada;
2. La creación de una oficina en el centro del gobierno encargada con el logro de este objetivo; y
3. La revisión, por parte de esta oficina, de toda propuesta regulatoria del gobierno.

Ya que los gobiernos subnacionales en ciertos países tienen un rol importante en el fomento de la actividad económica, con autoridad regulatoria que va desde el acceso a terrenos a la seguridad, puede establecerse un índice de competitividad de cada región subnacional que evalúe y compare el ambiente regulatorio para la creación de empresas.

Reformas que reducen obstáculos al financiamiento de las empresas productivas

De la misma manera que la región entró en el túnel con políticas públicas que encarecieron la creación de empleos productivos, también entró con políticas que dificultaron el acceso a capital para financiar la creación de empleos. Mientras que el crédito bancario al sector privado en los EEUU promediaba cerca del 200% de PIB antes de la pandemia, en el país típico de la región no alcanzaba el 50%, y solamente en Chile el crédito excedía el 100 % del PIB (GFDD, 2019). El Gráfico 7 muestra que esta situación apenas ha mejorado en los últimos años: desde la víspera de la crisis financiera de 2008, el crédito al sector privado como porcentaje del PIB, relativo a igual medida para los países avanzados subió de 30 a solo 40% en ALC, pero en los países asiáticos, partiendo de una cifra muy superior, subió mucho más, de 75 a 105%. A la escasez de crédito se suma el bajo nivel de cobertura formal y la elevada inequidad en el acceso.⁶⁴ En algunos países, menos del 5 por ciento de las empresas (formales e informales) tienen acceso al crédito, mientras que en otros países emergentes el acceso supera el 30 por ciento.⁶⁵

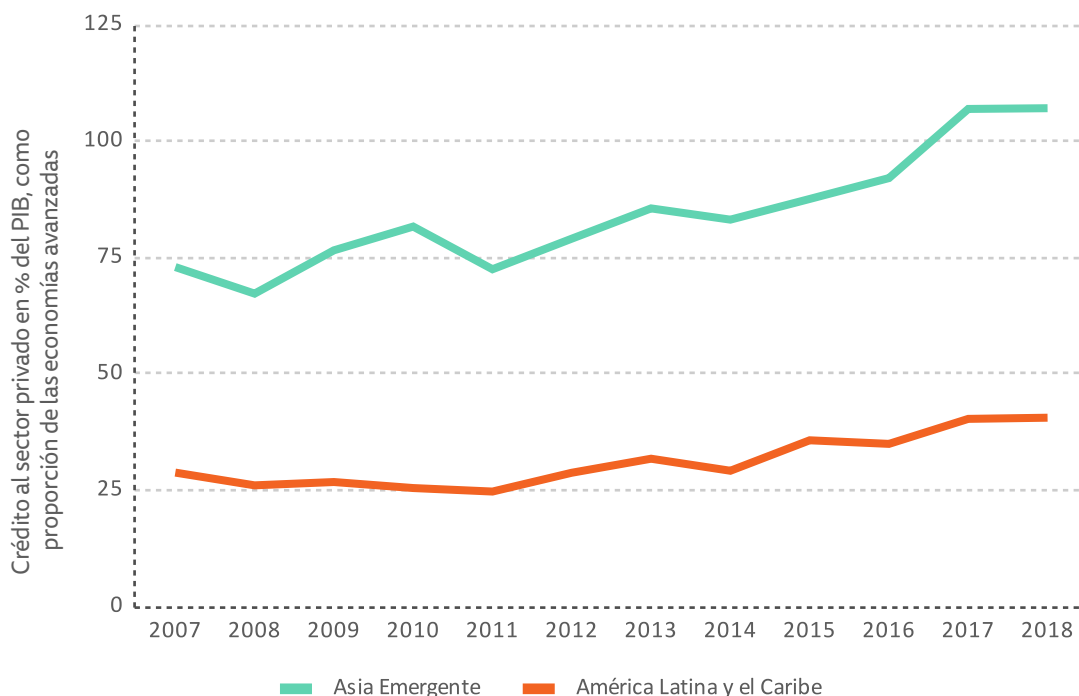
62 Ver Álvarez, Benavente y Crespi (2019) y Égert (2016).

63 Cabe recordar que hay un país de ALC en la muestra de 1998 y 2003, tres en 2008, 18 en 2013, y cinco en 2018.

64 Herrera (2020).

65 Nuguer y Powell (2020).

GRÁFICO 7: Crédito al Sector Privado (% PIB)
(Cada región como porcentaje de las economías avanzadas)



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial 2019 (World Development Indicators Database)

NOTA: Por región, se toma la mediana del crédito al sector (como % del PIB) en cada año.

ECONOMÍAS AVANZADAS: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, San Marino, Suecia y Suiza.

ASIA EMERGENTE: China, Hong Kong, Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur, Tailandia, Taiwán.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Al salir del túnel, el acceso al crédito va a ser aún más difícil. Es probable que la cartera vencida de los bancos aumente más fuertemente que en crisis pasadas y, por lo tanto, la provisión para créditos incobrables deba ser aún mayor que durante crisis anteriores. En ese contexto, la inclinación de los bancos de la región, que en el pasado han sido bastante conservadores en su actitud frente al riesgo, será la de defender los ratios de capital para mantener la solvencia. Para ello, podrían contraer aún más el crédito al sector privado, impidiendo así la recuperación económica.

Responder al reto del crédito exigirá medidas regulatorias y de liquidez que respondan a la coyuntura, pero también correcciones más fundamentales que reduzcan los obstáculos importantes al crédito que existían antes de la pandemia. Éstas serán aún más importantes ya que en muchos casos los países habrán agotado su capacidad de utilizar las herramientas coyunturales.

Entre las opciones coyunturales que tienen los países están las siguientes – que son básicamente las mismas con las que cuentan mientras estén en el túnel lidiando con la pandemia:

1. Los estándares regulatorios deberán ajustarse de manera transitoria para que los bancos tengan más margen de maniobra con sus prestatarios, por ejemplo, ofreciéndoles extensiones de madurez, sin sufrir penalidad.
2. Evitar la renegociación forzosa de contratos financieros, dentro y fuera del túnel, ya que redundará en una destrucción del ahorro financiero y un paro la extensión de nuevos créditos, como ocurrió a la salida de la crisis financiera de Argentina en 2002.
3. Garantías otorgadas por los Bancos Centrales a las operaciones de crédito, y subsidios a la tasa de interés de los préstamos.
4. Inyecciones de liquidez al sistema financiero a través de fuentes monetarias y fiscales, y el desarrollo de nuevos instrumentos de crédito para que los bancos puedan asistir a las empresas en esta coyuntura.
5. Dependiendo de la situación en cada país, los supervisores bancarios querrán persuadir a los bancos a preservar las líneas de crédito, y a desarrollar nuevos instrumentos para la crisis, alentándoles a usar sus amortiguadores de capital y liquidez que tienen para casos de emergencia, como la actual.

Más allá de las medidas coyunturales, hay reformas que pueden corregir las distorsiones de fondo de los mercados de crédito. Una de ellas es la inestabilidad económica, así que todas las recomendaciones en los apartados anteriores respecto a la política fiscal y la crisis son de especial importancia: la inestabilidad reduce el volumen y sube el costo de los créditos.

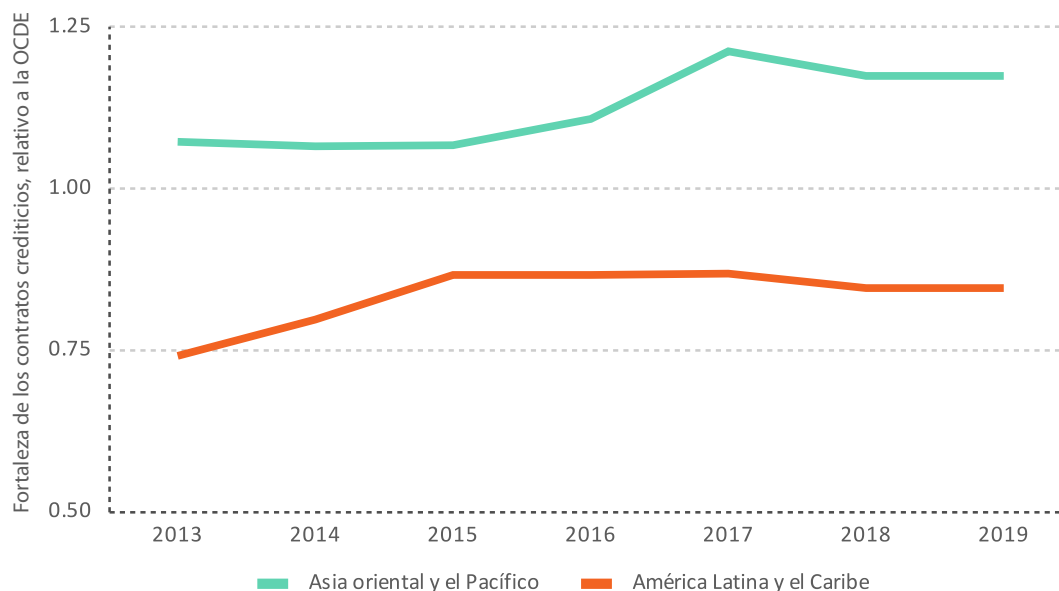
La segunda es la falta de información.⁶⁶ En muchos países los intermediarios financieros carecen de información de buena calidad acerca de los potenciales prestatarios y responden cobrando más para cubrir sus riesgos. Las reglas que determinan el alcance, la accesibilidad y la calidad de la información crediticia disponible a través de registros de crédito públicos o privados lleva a que la información se comparta menos en América Latina y el Caribe que en los países avanzados, una situación que no ha mejorado notablemente en los últimos años.⁶⁷

Una tercera es la incertidumbre respecto al cumplimiento de los contratos financieros – por eso, la importancia de evitar la negociación forzosa de estos contratos. La protección efectiva de los derechos contractuales financieros en la región es escasa según los datos comparativos de la base de datos *Doing Business* del Banco Mundial. El Gráfico 8 señala una brecha importante en este aspecto con las economías avanzadas. La región empezó a cerrar la brecha con los países OCDE entre 2013 y 2015, pero dejó de progresar a partir de ese año, mientras la brecha con Asia creció.

.....
⁶⁶ Este análisis sigue de cerca y actualiza la discusión del capítulo 11 de Cavallo y Serebrisky (2016).

⁶⁷ *Doing Business* del Banco Mundial (2019) muestra un índice que mide el alcance de la información crediticia sobre una escala de 0 a 8. El valor promedio para América Latina y el Caribe es 5.1 y para los países OCDE 6.8.

GRÁFICO 8 Índice de fortaleza de los contratos crediticios (relativo al valor de la OCDE)



FUENTE: Banco Mundial (2019)

NOTA: El gráfico presenta el ratio entre la fortaleza de los derechos legales de los contratos crediticios entre América Latina y el Caribe y la OCDE, y Asia y la OCDE. Valores por debajo de uno indican que los derechos en una región son más débiles que en la OCDE. En su fuente original, el índice se llama “Fortaleza de los derechos legales” y mide el grado en que las leyes de garantías y quiebras protegen los derechos de los prestatarios y prestamistas y, por lo tanto, facilitan los préstamos. El índice oscila entre 0 y 12, y las puntuaciones más altas señalan que estas leyes están mejor diseñadas para ampliar el acceso al crédito.

Las opciones para reducir los costos de crédito de manera más sostenida responden a estos retos, e incluyen las siguientes:

1. Acelerar la apertura de las oficinas de crédito, y reformar el contexto legal para que favorezca el almacenamiento e intercambio de información crediticia;
2. Los procesos para resolver quiebras tienen que agilizarse, quizás prolongando los procesos de emergencia que se esbozan más arriba para las acciones dentro del túnel; y
3. Facilitar la entrada de nuevas entidades crediticias que hayan encontrado soluciones no institucionales – por ejemplo, digitales – a los problemas de información y cumplimiento. En ese sentido, el mayor potencial está en el desarrollo de las herramientas digitales, como Fintech, que tienen el potencial de poder evitar los cuellos de botella en los mercados tradicionales de crédito, aunque su amplio uso dependerá de una serie de condiciones tanto tecnológicas como legales.⁶⁸

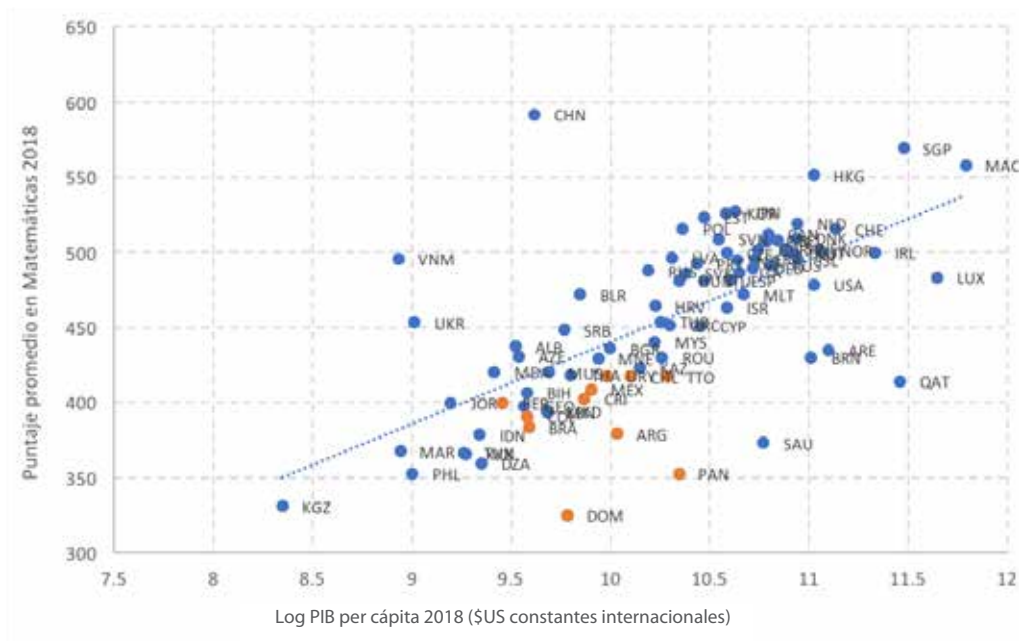
Reformas para compensar las pérdidas de capital humano y hacer más eficiente el gasto en educación

Dentro del túnel, la región sufrirá tres pérdidas importantes: casi todos los niños habrán perdido meses de educación presencial; muchos de ellos habrán desertado y no regresarán a la escuela; y muchos colegios privados habrán quebrado. Es prioritario compensar estas pérdidas – y más todavía en los colegios que sirven a niños pobres, que sufrieron más durante la crisis y también entraron en el túnel habiendo experimentado las consecuencias de grandes dispari-

68 Herrera, 2020.

dades en el gasto entre alumnos más y menos pobres.⁶⁹ Pero gastar más no será suficiente: la región entró en la crisis exhibiendo rezagos importantes frente a las economías avanzadas que ponen en duda su capacidad de compensarlas con los escasos medios disponibles, sin hacer más eficiente y efectiva la enseñanza.

GRÁFICO 9: Resultados PISA en matemáticas y PIB per cápita



FUENTE: Elaboración propia.

Una manera de ver estos rezagos es comparar el desempeño en las pruebas internacionales PISA de ALC con los de la OCDE (excluyendo los países de la región). Las diferencias son grandes: en promedio, los alumnos del quintil más *rico* de ALC tienen resultados en las pruebas de matemáticas, lenguaje y ciencias similares a las de los alumnos del quintil más *pobre* de los países OCDE. En ALC, 65% de los alumnos que toman la prueba de matemáticas no muestran competencias mínimas, mientras que esta proporción es 24% en la OCDE. Además, la brecha de rendimiento entre ALC y OCDE se ha reducido solo mínimamente en los últimos 15 años. De igual manera, el Gráfico 9 muestra que la región tiene serios déficits de rendimiento en PISA aun cuando se controla por los niveles de ingreso per cápita.

Las opciones para la región, tanto las más coyunturales como las que apuntan a los problemas de enseñanza son las siguientes:

1. Extender el año escolar cuando vuelvan a abrir las escuelas, o temporalmente extender la jornada;
2. Como los efectos negativos de la crisis sobre el aprendizaje serán con seguridad mayores para los niños pobres, se podrían considerar programas de tutorías focalizadas en escuelas o niños de bajos ingresos;
3. Para contrarrestar la deserción, al salir del túnel, se deberían fortalecer programas de transferencias monetarias condicionadas (TMCs), focalizándolos en esos grupos etarios con mayor riesgo de deserción (estudiantes de educación media o media superior). La evidencia es fuerte que éstos reducen la deserción escolar;⁷⁰

.....

⁶⁹ Es posible reducir estas disparidades: en los últimos 20 años, la distribución del gasto en educación en Chile se volvió más progresiva, aunque dentro de un contexto de sustanciales incrementos del gasto total. Ver Elacqua, Montt y Santos (2013).

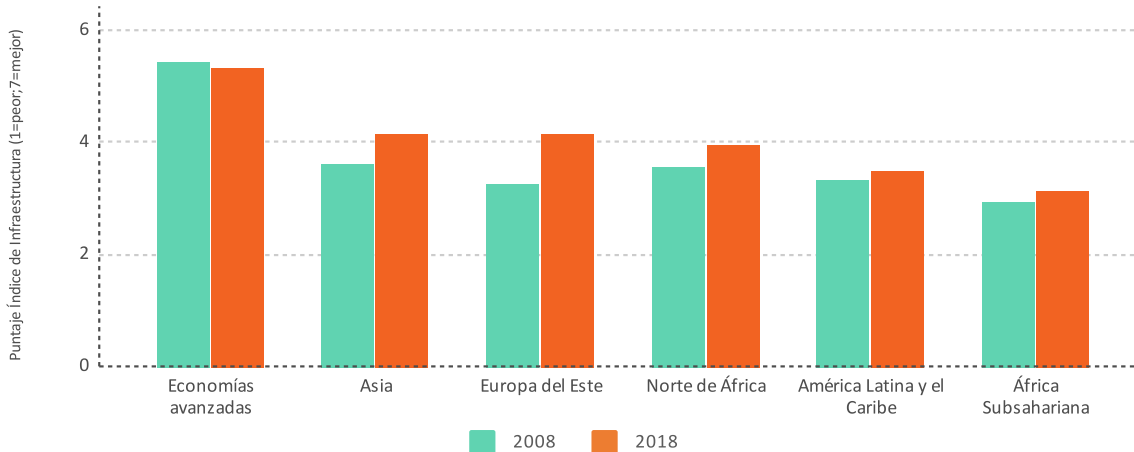
⁷⁰ Ver Fiszbein y Schady (2009) y muchos estudios subsiguientes.

4. Establecer un programa de créditos subvencionados, acompañado por medidas de monitoreo de calidad, para que los colegios privados puedan abrir; y
5. Aplicar nuevos estándares e incentivos a los maestros **futuros** para mejorar la calidad docente, en particular la calidad de los maestros que dan clases a niños desaventajados.⁷¹

Reformas para fortalecer el aporte de la infraestructura

Como se señala en párrafos anteriores, los servicios públicos, desde el transporte público hasta la electricidad y el agua, están sosteniendo fuertes pérdidas durante la crisis. Éstas se tendrán que compensar al salir del túnel. Sin embargo, al igual de otras áreas de gasto, la región entró en el túnel sufriendo importantes rezagos respecto a la calidad de la infraestructura, y la crisis agravará las deficiencias de infraestructura en la región que antes de la crisis ya frenaban el crecimiento inclusivo – por ejemplo, el 40% de la diferencia en los fletes internacionales entre ALC y la OCDE puede atribuirse a diferencias en la calidad de la infraestructura y la gestión de puertos y aeropuertos (DIA 2019). Sin mejorar la calidad del gasto en infraestructura, la reasignación de gasto hacia la infraestructura, como se recomienda en la sección sobre qué hacer en el corto plazo, tendrá impactos menores en el crecimiento.⁷²

GRÁFICO 10: Calidad de la infraestructura por regiones, 2008 y 2018



FUENTE: Foro Económico Mundial (2019).

NOTAS: La información de este gráfico se basa en el indicador de “calidad general de la infraestructura” del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. Este indicador oscila entre 1 (la calidad más baja) y 7 (la más alta) y se produce a partir de las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Cómo evalúa el estado general de la infraestructura (por ejemplo, transporte, comunicaciones y energía) en su país? [1 = extremadamente subdesarrollado/entre los peores del mundo; 7 = extensivo y eficiente/entre los mejores del mundo]”.

Tal como se ha visto en otras dimensiones de política pública que son clave para el crecimiento y la equidad, la región no ha hecho mucho progreso en cerrar las brechas con respecto a

⁷¹ Existe mucha variabilidad en el impacto que tienen los docentes sobre el aprendizaje, incluyendo importantes diferencias entre maestros dentro de la misma escuela (Araujo et al. 2016). En promedio, sin embargo, la calidad de los maestros en zonas rurales y pobres es peor que la de sus pares en zonas urbanas y de mayores ingresos. Para mejorar la calidad hay una hoja de ruta clara: Introducir mecanismos de selección que incentiven a jóvenes talentosos a escoger la docencia como carrera (Elacqua et al. 2018); dar apoyo a los docentes, especialmente en sus primeros años dando clases, proveyéndoles de herramientas concretas que les ayuden en el aula; evaluar los aplicantes y a los mismos docentes en base a su desempeño *dentro de la sala*; aplicar incentivos muy distintos a los docentes más efectivos y no ofrecer contratos permanentes a los docentes cuyo desempeño dentro de la sala sea débil, apartando de la docencia a aquellos que son consistentemente inefectivos. Aún más importante: introducir un sistema de monitoreo que permita a los tomadores de decisiones tener información fidedigna sobre cuáles docentes son efectivos, cuáles no, y para qué niños (Cruz-Aguayo et al. 2020). A la fecha, esta información no existe: ningún país en ALC mide la efectividad docente de manera sistemática, censal, de manera que cubra a todos los maestros, no solo a una muestra, y regular.

⁷² Keefer y Knack (2007).

los países ricos, las cuales han sido persistentes en el tiempo. El Gráfico 10 muestra que desde 2008 América Latina y el Caribe logró mejorar solo ligeramente la calidad de los servicios que brinda su infraestructura, cerrando una pequeña parte de su brecha con las economías avanzadas. Pero también muestra que la brecha de calidad con otras regiones, que en muchos casos son competidoras directas para la exportación de bienes, se ha ampliado con el tiempo.

Una razón importante para entender los rezagos que se observan en el Gráfico 10 es que, desde hace décadas, la región ha invertido menos que otras regiones. Mientras América Latina y el Caribe invirtió en promedio 2.8% anual en la última década, otras regiones invirtieron mucho más (5,7% en Asia Oriental y el Pacífico, 4.8%, Medio Oriente y África del Norte y 4.3% Asia Meridional). Si bien en todo el mundo se observa una reducción en el porcentaje del presupuesto asignado a la inversión pública, ésta ha sido más fuerte en América Latina y el Caribe, cayendo 10.3% entre 1980 y 2018 mientras que en los países industrializados cayó en solo 3.6%.⁷³

Las brechas de calidad son también producto de la calidad de los gastos que se han hecho. La evidencia muestra que las economías avanzadas podrían aumentar la calidad de su infraestructura aproximadamente 10% con el mismo gasto público, pero la cifra correspondiente para América Latina y el Caribe alcanza a 30%.⁷⁴ Esta brecha se explica por el marco institucional para la inversión pública en la región, que ha permitido la selección de proyectos con retornos sociales bajos y la implementación de proyectos a precios excesivos. Un índice de la calidad del marco institucional para la infraestructura asigna un valor promedio de 2.5 a América Latina y el Caribe, donde 4 se asocia con una alta eficiencia.⁷⁵

Para responder a las brechas de calidad y hacer que la infraestructura en que se invierte al salir del túnel tenga un impacto más fuerte en la recuperación económica, la región tiene las siguientes opciones:

1. Adoptar los marcos institucionales hoy día considerados como mejores prácticas, para las cuales la hoja de ruta es clara, remediando sobre todo las deficiencias más salientes en la planificación, la evaluación y la auditoría de activos.
2. Para que el marco institucional identifique, priorice e implemente proyectos con mayor retorno socioeconómico, como mínimo los países de la región deberían identificar un banco de proyectos con base en criterios de priorización claros y anclados en el crecimiento sostenido y la equidad.
3. Incorporar las estrategias de digitalización en los planes para la infraestructura.⁷⁶ También introducir políticas que alienten la adopción de herramientas en el sector privado, ya que las empresas de la región parten de un nivel de adopción muy bajo de tecnologías digitales, con alrededor de una década de rezago en implementación frente a las empresas asiáticas y europeas.⁷⁷ Estas medidas llevarán un fuerte beneficio económico, por ejemplo, a través del comercio.⁷⁸

73 Ver Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

74 Ver Ardanaz, Briceño y García (2019).

75 Ver Contreras, Armendáriz, Orozco y Parra (2016).

76 Por ejemplo, el movimiento eficiente de bienes a lo largo de la cadena de suministro depende no solo de la calidad de la infraestructura sino también de la interacción entre los actores económicos que despachan, transportan y reciben los bienes. Para que se vuelva más fluida y eficiente, y para mitigar los riesgos de interrupción en las cadenas de suministro frente a choques como el Covid-19, faltan políticas que promuevan la adopción de tecnología, incluyendo la digitalización de procesos para agilizar trámites administrativos ante la reducción de horario o cierre de oficinas públicas, la integración rápida de sistemas de información entre diferentes actores -especialmente los relacionados a la gestión de inventario, y la generación de plataformas y aplicativos para la distribución urbana de mercancías.

77 En la búsqueda de mayor eficiencia, resiliencia y competitividad de las cadenas de suministro de la región, será clave promover el impulso tecnológico en sus eslabones más rezagados: las empresas de transporte de carga terrestre y la administración pública: cambios de políticas que ahora impiden la entrada y el crecimiento de empresas de transporte con flotas que cuentan con tecnología moderna y, en el sector público, la aceleración de un proceso de digitalización y la integración de los procesos de información de transporte con otros trámites administrativos (aduaneros, fitosanitarios, etc.) a través de one-stop-shops. Ver Calatayud y Katz (2019).

78 Ver Mesquita Moreira (2013) y Volpe (2017).

- Orientar las nuevas inversiones en infraestructura decisivamente hacia la sostenibilidad y la resiliencia, que son también determinantes del crecimiento sostenido. La infraestructura tiene un impacto sobre el largo plazo, incluso ambiental y climático.

Reformas para fortalecer el rol del comercio internacional como motor del crecimiento

Según las estimaciones más optimistas de la Organización Mundial del Comercio, la caída del comercio mundial supera el "Gran Colapso del Comercio" que resultó de la crisis financiera de 2008/09 (Gráfico 11). Frente a graves crisis económicas del pasado, les resultó difícil a los gobiernos resistirse a la tentación de elevar barreras comerciales para "proteger el empleo".⁷⁹ Ya durante la pandemia, con el argumento de proteger la seguridad sanitaria, ha proliferado una serie de restricciones a las exportaciones de productos médicos (Gráfico 12). Pero al contrario de las intenciones detrás de estas tendencias, la exportación y mercados más libres son una oportunidad única para acelerar la recuperación económica. Con la restructuración de las cadenas de producción que está generando la crisis actual, la región tendrá más posibilidades de exportación. Sus políticas comerciales deberían apuntar a aprovecharlas.

En cuanto a near-shoring, la guerra comercial y la crisis sanitaria provocaron una drástica revaloración de los riesgos de concentrar proveedores en países lejanos, algunos con opacos marcos institucionales y regulatorios. Esto crea oportunidades importantes de **inversiones extranjeras directas** y de **exportaciones en el hemisferio**. Por último, a pesar del carácter global de la crisis, los principales mercados de la región están en fases distintas del ciclo epidemiológico. Asia, y en particular China, que ya está en plena recuperación y suele estar entre los principales mercados de la región, ofrece una valiosa oportunidad para que se evite un colapso duradero de las exportaciones (por ejemplo las exportaciones de Brasil a China crecieron 23% en abril, interanual, después de una fuerte caída en el primer trimestre.)

GRÁFICO 11: Exportaciones de ALC en tiempos de crisis: la Gran Recesión y la crisis sanitaria

| Año | Volumen de las exportaciones (2000 = 100) | Escenario optimista, OMC | Escenario pesimista, OMC |
|------|---|--------------------------|--------------------------|
| 2000 | 100 | 100 | 100 |
| 2001 | 102 | 105 | 102 |
| 2002 | 105 | 115 | 105 |
| 2003 | 110 | 125 | 110 |
| 2004 | 120 | 135 | 120 |
| 2005 | 130 | 145 | 130 |
| 2006 | 140 | 155 | 140 |
| 2007 | 145 | 165 | 145 |
| 2008 | 145 | 175 | 145 |
| 2009 | 130 | 180 | 130 |
| 2010 | 145 | 185 | 145 |
| 2011 | 155 | 190 | 155 |
| 2012 | 160 | 195 | 160 |
| 2013 | 165 | 200 | 165 |
| 2014 | 170 | 205 | 170 |
| 2015 | 175 | 210 | 175 |
| 2016 | 180 | 215 | 180 |
| 2017 | 185 | 220 | 185 |
| 2018 | 190 | 225 | 190 |
| 2019 | 190 | 225 | 190 |
| 2020 | 130 | 165 | 130 |
| 2021 | 145 | 190 | 145 |

⁷⁹ Como Irwin (2011) demuestra, la historia es clara sobre la miopía de esas medidas y del riesgo que ponen en jaque la recuperación económica. La Gran Depresión de los años 30, por ejemplo, dejó claro que la idea de estimular la economía con protección sufre de una falacia de composición: una vez que se torna practica mundial, cualquier eventual beneficio tiende a ser compensado por pérdidas en las exportaciones.

GRÁFICO 12: Número de restricciones a la exportación de Productos médicos por país



Powered by Bing
 DSTA Editor, DSTA for MSFT, GeoNamed, HERE, MSFT, Microsoft, Microsoft Automated Stitching,
 Navinfo, Navteq, Thinkware Extract, Wikipedia

FUENTE: WTO https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm

Hay, por lo menos, tres oportunidades importantes: la sustitución de importaciones, near-shoring y la recuperación de los mercados asiáticos. Varias economías de la región (por ejemplo Brasil, México, Colombia, Chile y Uruguay) han experimentado fuertes devaluaciones cambiarias desde el inicio de la crisis, que pueden incentivar inversiones domésticas competidoras de las importaciones (por ejemplo, en medicinas y equipos médicos).

Las opciones para mejorar la situación comercial de los países al salir del túnel:

1. En materia de salud, coordinar el comercio libre de aranceles y barreras no arancelarias para fortalecer la oferta de productos médicos y reducir sus costos.⁸⁰ La iniciativa reciente de Chile y seis otros países (Australia, Brunéi, Canadá, Nueva Zelanda, Singapur y Myanmar), que se comprometieron a no tomar medidas restrictivas al comercio de bienes esenciales -sobre todo de medicinas- da la esperanza de que este no es solamente un camino deseable, sino también viable de ser replicado.⁸¹
2. El aprovechamiento de las oportunidades de near-shoring y la recuperación de mercados asiáticos requiere medidas que reduzcan los costos de comercio y no al revés. Esto incluye medidas administrativas y regulatorias que reduzcan de manera inmediata los costos de logística (por ejemplo, la eliminación de restricciones a la operación de operadores internacionales de cargas) y de procesamiento aduanero (por ejemplo expandiendo los programas de operadores económicos autorizados y de ventanillas únicas digitales).

.....
⁸⁰ Como Baldwin y Evenett (2020) muestran, estas restricciones están lejos de ser una solución para la presente o futuras crisis sanitarias ya que ignoran la realidad de una oferta que depende de una amplia y compleja cadena de valor global, que ha contribuido a reducir los costos y ampliar drásticamente la oferta de medicamentos. Es probable que, si las restricciones que han surgido hubieran existido antes de la crisis, los países hubieran estado aún menos preparados para responderla. Si las restricciones persisten, los países tendrán cada vez menos posibilidades de enfrentar la crisis actual, porque no producen todos los bienes de esta cadena y habrán provocado retaliaciones que agravan la escasez, aumentan los costos y desincentivan inversiones.

⁸¹ Ver <https://www.trademinister.gov.au/minister/simon-birmingham/media-release/joint-ministerial-statement-australia-brunei-darussalam-canada-chile-republic-union-myanmar-new-zealand-and-singapore>

3. Para que las oportunidades de sustitución importaciones se concreten, la reducción de aranceles, sobre todo de bienes de capital e intermedios, puede ser importante. Esto bajaría los costos de inversión y aceleraría el acceso a tecnologías de frontera. Estimularía también el near-shoring.
4. Para aprovechar las oportunidades de near-shoring, se debería apalancar los acuerdos preferenciales existentes en el hemisferio, sobre todo con los EE. UU. y Canadá. Un relajamiento y armonización de las reglas de origen de estos acuerdos, permitiendo la acumulación de insumos de terceros países, también ayudaría a acelerar estas inversiones. También debería ser prioridad la expansión del acceso al mercado asiático: se debería iniciar esfuerzos para expandir la red de acuerdos comerciales con la región, que, de momento, se restringe a pocos países de América Latina. Por ejemplo, a penas Chile, Perú, Costa Rica y Panamá cuentan con acuerdos de libre comercio con China.
5. Hacia adelante, la prioridad debe ser preservar y fortalecer el sistema multilateral de comercio basado en reglas. A nivel regional, se podría rescatar una agenda incompleta -que permita la ampliación y convergencia de los más de 33 acuerdos preferenciales existentes. Esto es particularmente importante frente a la crisis e incertidumbre en los mercados mundiales. Estimaciones recientes del BID indican que esta agenda podría expandir el comercio intra-regional en 11.6%, algo a lo que la región no se puede dar el lujo de renunciar, sobre todo si el mundo tiende a reducir la integración comercial en los próximos años.⁸²

En la dimensión nacional, los países con niveles aún elevados de protección podrían dar un importante estímulo al crecimiento de sus economías buscando una convergencia a los niveles de apertura de la OCDE, a través de una combinación de iniciativas unilaterales y preferenciales de liberalización. Como revela un estudio reciente del BID, la “Gran Liberalización” comercial de los fines de los años ochenta fue decisiva para superar el estancamiento en la región, acelerando el crecimiento promedio del ingreso per cápita entre 0.6% a 0.7% al año.⁸³

.....
82 Mesquita Moreira y Stein (2019).

83 Mesquita Moreira y Stein (2019).



..... Conclusión:

Reformas con un nuevo compacto social

Pese a las urgencias sanitarias que enfrentan los países, es importante que estén conscientes que, en los momentos de crisis, hay más posibilidades de promulgar políticas económicas y sociales que prioricen los intereses de toda la sociedad. Las reformas mencionadas en las secciones anteriores serán indispensables para acelerar el crecimiento después de la pandemia y asegurar que éste sea tanto inclusivo como sostenible.

Es más, el conjunto de esas reformas representa un nuevo compacto social que busca que la economía crezca de manera sostenida, que sus beneficios se compartan ampliamente a través de toda la sociedad, y que haya más cobertura de la protección social para las poblaciones más vulnerables ante shocks. Conseguir que este nuevo compacto se materialice exige que los gobiernos hagan creíble su promesa de mayor equidad y crecimiento más rápido. Con el respaldo de un nuevo compacto, los países estarán mejor posicionados para enfrentar los retos de un mundo nuevo: los peligros cada vez más presentes del cambio climático, la des-globalización, la brecha de digitalización entre la región y las economías avanzadas, y otros que este informe no ha podido abordar, como las oleadas de migrantes buscando refugio y el deterioro ambiental.

Previo a la crisis, la confianza en las instituciones y los gobiernos de la región ya era baja e iba en descenso, dado el descontento con un compacto social que se ha mostrado regresivo por décadas. Las grietas sociales están ampliando, y el apoyo a la democracia se está debilitando. Por difícil que sea, será necesario repensar dicho compacto alrededor de mayores oportunidades y redes más completas de protección social, incluyendo:

- ◀ Más oportunidades de empleos – y empresas – formales.
- ◀ Servicios de calidad que lleguen a los que tienen menos (salud, educación, seguridad).
- ◀ Redes que cubran a los trabajadores ante shocks temporarios (seguros de desempleo).
- ◀ Redes que lleguen a los informales y a las clases medias vulnerables, abordando hasta la posibilidad de cubrimiento universal en salud.

El compacto no es solo un proyecto económico: refleja un compromiso de alterar la gobernanza de la región para solucionar los problemas de toda la sociedad y no de ciertos grupos en detrimento de los demás. Un compacto que dé más oportunidades y a la vez dé muestras de una mejor protección social cosechará la voluntad política para llevar adelante las reformas.

Dicho compacto no es un sueño utópico: queda claro que en este momento los países de ALC cuentan con mucho menos opciones que en crisis anteriores. La crisis del Covid-19 será más severa que la de 1998 -que se dio sólo en el mundo emergente- y que la de la Gran Recesión de 2008-2009 -en la que la región estaba mejor posicionada en términos de munición fiscal. La concientización de la dimensión de esta crisis puede aumentar la percepción sobre la necesidad de cambios importantes, como efectivamente sucedió durante y después de la Gran Depresión de los años 20s y 30s. Quienes tomen hoy buenas decisiones seguramente contarán con más financiamiento, hoy muy escaso. Además, mientras más y mejor se pueda llegar a la gente y a las firmas hoy, mayor será el apoyo para reformas. En este sentido, una crisis bien administrada presenta una gran oportunidad para los países de renovar el contrato social con el fin de lograr un mayor crecimiento inclusivo y con más oportunidades económicas que se extiendan a todos.





Bibliografía

- Alaimo, Veronica, Mariano Bosch, Melany Gualavisí, y Juan Miguel Villa (2017). "Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean." *IDB Technical Note*.
- Álvarez, Roberto, José Miguel Benavente y Gustavo Crespi (2019) "Foreign Competition and Innovation in Latin America." *IADB Discussion Paper IDB-DP-00728 (December)*.
- Anbarci, Nejat, Monica Escaleras, y Charles A. Register (2005). Earthquake fatalities: the interaction of nature and political economy. *Journal of Public Economics* 89(9-10), 1907-1933.
- Armendáriz, Edna, Eduardo Contreras, Sebastián Orozco y Giorgiogiulio Parra (2016). "La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina". *Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.* Documento inédito.
- Baldwin, Richard y Simon J. Evenett (2020). "COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work." *A CEPR Press VoxEU.org eBook* <https://voxeu.org/article/new-ebook-covid-19-and-trade-polic-why-turning-inward-wont-work>.
- Blackman, Allen, Ana María Ibañez, Alejandro Izquierdo, Philip Keefer, Mauricio Moreira, Norbert Schady, y Tomás Serebrisky (2020). "La política pública frente al Covid-19: recomendaciones para América Latina y el Caribe." BID.
- Ardanaz, Martín, Bertha Briceño, y Luz Angela García (2019). "Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)." *BID Documento Para Discusión DP-00719*.
- Bottan, Nicolas, Bridget Hoffmann y Diego Vera-Cossio. (2020). "The unequal burden of the Coronavirus pandemic: Evidence from 17 countries in Latin America and the Caribbean. April 2020." *Documento inédito*.
- Bonavida, Cristian y Leonardo Gasparini (2020). "El impacto asimétrico de la cuarentena." *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Mongey, Simon y Alex Weinberg (2020). "Characteristics of workers in low work-from-home and high personal-proximity occupations." *Becker-Friedman Institute for Research in Economics White Paper*.
- Busso, Matías y Julián Messina, editors (informe de próxima publicación). "Inequality in Latin American and the Caribbean: Taking stock of what we know." BID.
- Busso, Matías, Maria Fazio, y Santiago Levy Algazi. (2012). "(In) formal and (un) productive: the productivity costs of excessive informality in Mexico."

- Busso, Matías, Julián Cristia, Diana Hincapié, Julián Messina y Laura Ripani, editors (2017). "Learning Better: public policy for skills development." *Inter-American Development Bank*.
- Busso, Matías, Julián Cristia, y Julián Messina. (2020). "Adult Training: What do we know? Evidence from a Meta-Analytic Review." *Documento inédito, BID*.
- Calatayud, Agustina y Raúl Katz (2019). "Cadena de suministro 4.0: Mejores prácticas internacionales y hoja de ruta para América Latina." IDB - MG - 744, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Calvo, Guillermo, Alejandro Izquierdo, y Eduardo Talvi (2006). "Sudden Stops and Phoenix Miracles in Emerging Markets." *American Economic Review* Vol. 96:2.
- Cavallo, Eduardo A., and Andrew Powell (2018). "La hora del crecimiento: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018." *Inter-American Development Bank*.
- Cavallo, Eduardo y Eduardo Fernández-Arias (2013). "Coping with Financial Crises: Latin American Answers to European Questions". *Revue internationale de politique de développement* [En línea], 4.1.
- Cavallo, Eduardo, Eduardo Fernández-Arias, y Andrew Powell (2014). "Is the Euro-zone on the Mend? Latin American Examples to Analyze the Euro Question." *Journal of Banking and Finance*. Volume 47(October), 243-257.
- Cavallo, Alberto F. y Eduardo A. Cavallo (2010). "Are Crises Good for Long Term Growth? The Role of Political Institutions." *Journal of Macroeconomics* 32 (3), 838-857.
- Cavallo, Eduardo, Sebastian Galiani, Ilan Noy y Juan Pantano (2013). "Catastrophic Natural Disasters and Economic Growth." *The Review of Economics and Statistics* 95(5): 1549-1561.
- Cavallo, Eduardo, Andrew Powell y Tomás Serebrisky, editors (2020). *De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chowdhury, Farzana, David B. Audretsch y Maksim Belitski (2018). "Institutions and Entrepreneurship Quality." *Entrepreneurship Theory and Practice* (September 10).
- Cruz-Aguayo, Yyannu, Norbert Schady y Pedro Carneiro (2020). "Mothers, Teachers, Peers, and the Gender Gap in Early Math Achievement." *Inter-American Development Bank*, No. 9075.
- Égert, Balázs (2016). "Regulation, Institutions, and Productivity: New Macroeconomic Evidence from OCDE Countries." *American Economic Review* 106(5): 109-113.
- Elacqua, Gregory, Pedro Montt y Humberto Santos (2013). "Financiamiento compartido: Antecedentes, evidencia y recomendaciones." *Claves de Políticas Públicas. Instituto de Políticas Públicas-UDP*.
- Fiszbein, Ariel y Norbert R. Schady (2009). "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty." *A World Bank Policy Research Report*. Washington, DC
- Messina, Julián y J. Silva (2019). "Twenty Years of Wage Inequality in Latin America." *Policy Research Working Paper wps 8995*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Pagés, Carmen, Carolina Aclan, Mariana Alfonso, Raimundo Arroio, José Irigoyen, Isabel Mejía, Claudia Mendieta, Samuel Moreno, Arturo Muenta, Sebastián Peñaherrera, Cristina Pombo, Ferdinando Regalía, William Savedoff, Ernesto H. Stein y Luis Tejerina (2020). "Del confinamiento a la reapertura: Consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19." *BID*.

- Mesquita Moreira y Ernesto Stein, editors (2019). *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Serie Desarrollo en las Américas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mueller, Hannes, Lavinia Piemontese y Augustin Tapsoba (2017). "Recovery from Conflict, Lessons of Success." *World Bank Policy Research Working Paper* 7970. Didier, Tatiana, Federico Huneeus, Mauricio Larrain y Sergio L. Schmukler (2020). "Financing Firms in Hibernation During the COVID-19 Pandemic." *World Bank Policy Research Working Paper* No. 9236 (May).
- Elacqua, Gregory, María Luisa Iribarren y Humberto Santos (2018). "Private schooling in Latin America: Trends and Public Policies." *Inter-American Development Bank Technical Note* No. IDB-TN-01555.
- Francisco Ferreira y Norbert Schady (2009). "Aggregate economic shocks, child schooling, and child health." *World Bank Research Observer* 24:2, 147-181.
- Foster, Lucia, John Haltiwanger y Chad Syverson (2016). "The slow growth of new plants: learning about demand?" *Economica* 83(329), 91-129.
- Frenkel, Michael (1989). "The international debt problem: An analysis of the Brady plan." *Inter-economics* 24, 110-116 <https://doi.org/10.1007/BF02928561>
- Fujita, Shigeru y Giuseppe Moscarini (2017). "Recall and unemployment." *American Economic Review* 107(12), 3875-3916.
- Gupta, Sanjeev, Amine Mati y Emanuele Baldacci (2008). "Is it (still) mostly fiscal? Determinants of sovereign spreads in emerging markets." *International Monetary Fund* No. 8-259.
- Hammer, Stephen y Stephane Hallegatte (2020). "Planning for the economic recovery from COVID-19: A sustainability checklist for policymakers." *World Bank Blog* April 14. <https://blogs.worldbank.org/climatechange/planning-economic-recovery-covid-19-coronavirus-sustainability-checklist-policymakers>.
- International Monetary Fund (IMF) (2020). "Greening the recovery". Available at: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-greening-the-recovery.ashx?la=en>.
- Heckman, James y Carmen Pagés. (2000). "The cost of job security regulation: Evidence from Latin American countries." *NBER Working Paper*, 7773.
- Hepburn, Cameron, Brian O'Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz y Dimitri Zenghelis (2020). "Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?" *Oxford Review of Economic Policy* 36(S1).
- Herrera, Diego (2020). "All rain, little sunshine: Proposals for financing the MSME sector in LAC during and after the Global Pandemic COVID-19 crisis." Documento inédito, *Inter-American Development Bank*.
- Banco Interamericano del Desarrollo (2020). "Summary of the Main Economic, Monetary and Financial Policy Measures Taken in the Face of the Global Pandemic Covid-19." (14 Mayo)
- Irwin, Douglas A. (2011). *Trade Policy Disaster: Lessons from the 1930s*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Izquierdo, Alejandro, Ruy E. Lama, Juan Pablo Medina, Jorge P. Puig, Daniel Riera-Crichton, Carlos A. Vegh, and Guillermo Vuletin (2019). "Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Investigation." *NBER Working Paper* 26478.

- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, editors (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>
- Jordà, Òscar, Sanjay R. Singh y Alan M. Taylor (2020). "Longer-Run Economic Consequences of Pandemics," *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper* 2020-09. <https://doi.org/10.24148/wp2020-09>
- Keefer, Philip y Stephen Knack (1997). "Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation." *Economic Inquiry* 35:3, 590-602 (July).
- _____ (2007). "Boondoggles, rent-seeking and political checks and balances: Public investment under unaccountable governments." *The Review of Economics and Statistics* 89:3, 566-572 (August).
- Jacobson, Louis S., Robert J. LaLonde y Daniel G. Sullivan (1993). "Earnings losses of displaced workers." *American Economic Review*, 685-709.
- Jaume y Willén (2019). "The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina." *Journal of Labor Economics* 37:4
- Koty, A. C. (2020). "Why China's COVID-19 stimulus will look different than in the past." China Briefing April 6. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-stimulus-measures-after-covid-19-different-from-2008-financial-crisis/>
- Levy, Santiago (2020). "Suggestions for the Emergency, UNDP Latin America and the Caribbean." COVID19 Policy Documents Series, No. 2.
- Martínez Villareal, Déborah, Ana María Rojas Méndez, y Carlos Scartascini (2020). "La economía del comportamiento puede ayudar a combatir el coronavirus." *Banco Interamericano del Desarrollo*.
- Messina, Julián y Joana Silva. (2018). "Wage Inequality in Latin America : Understanding the Past to Prepare for the Future." Latin American Development Forum. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28682>.
- Mesquita Moreira, Mauricio (en colaboración con Juan Blyde, Cristián Volpe y Danielken Molina), coord. (2013). "Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe. Estudio especial sobre integración y comercio." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nuguer, Victoria y Andrew Powell, coordinadores (2020). *Policies to Fight the Pandemic. 2020 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- OCDE (2019). "Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición."
- Paek, Hye-Jin, Karen Hilyard, Vicki S. Freimuth, J. Kevin Barge y Michele Mindlin (2008). "Public Support for Government Actions During a Flu Pandemic: Lessons Learned from a Statewide Survey." *Health Promotion Practice* 9:4_supplement, 60S-72S.
- Park, Sanghee (2018). "Effects of Heuristic-Systematic Information Processing about the Flu and the Flu Vaccination." *The Social Sciences*
- Pineda, Emilio, Oscar Valencia, y Leandro Andrian (2020). "Posibles consecuencias macro-fiscales del COVID-19 en América Latina". <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>

- Pineda, Emilio, Carola Pessino y Alejandro Rasteletti (2020). "Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe". <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2014). "This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises." *Annals of Economics and Finance*, Society for AEF 15(2): 1065-1188.
- Sabien Rieble-Aubourg y Adriana Viteri (2020) "¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?" Nota CIMA #20 COVID-19, BID.
- Skovgaard, Jakob y Harro van Asselt, editors (2018). *The Politics of Fossil Fuel Subsidies and their Reform*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108241946>
- Tommasi, Mariano (2004). "Crisis, Political Institutions, and Policy Reform: The Good, the Bad, and the Ugly." In B. Tungodden, Nicholas Stern, and I. Kolstad, editors. *Annual World Bank Conference on Development Economics—Europe 2003: Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalization*. Washington, DC, United States and Oxford, United Kingdom: World Bank and Oxford University Press.
- United Nations (UN). 2020. Climate change and COVID-19: UN urges nations to 'recover better.' Available at: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-urges-countries-%E2%80%98build-back-better%E2%80%99>.
- Vetter, David (2020). "South Korea embraces EU-Style green deal for COVID-19 recovery." *Forbes* April 16. <https://www.forbes.com/sites/davidrvetter/2020/04/16/south-korea-embraces-eu-style-green-deal-for-covid-19-recovery/#361c72765611>.
- Vogt-Schilb, Adrien, Brian Walsh, Kuishuang Feng, Laura Di Capua, Yu Liu, Daniela Zuluaga, Marcos Robles y Klaus Hubaceck (2019). "Cash transfers for pro-poor carbon taxes in Latin America and the Caribbean." *Nature Sustainability* 2, 941-948.
- Volpe, Christian (2017). "Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe." Informe especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



Anexos

Apéndice Gráfico 5

El Índice de control de corrupción (Gráfico 5) de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018), capta las percepciones sobre la medida en que el poder público ejerce para obtener beneficios privados, incluidas las formas pequeñas y grandes de corrupción, así como la “captura” del Estado por parte de las élites y los intereses privados. Es una variable estandarizada que toma valores entre 2.5 y -2.5, siendo un mayor valor un mayor control de la corrupción.

El Índice de calidad regulatoria de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018), capta las percepciones de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. Es una variable estandarizada que toma valores entre 2.5 y -2.5, siendo un mayor valor un mayor control de la corrupción.

El Índice de cumplimiento de la ley de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018), capta las percepciones sobre la medida en que los agentes confían en las normas de la sociedad y las respetan, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia. Es una variable estandarizada que toma valores entre 2.5 y -2.5, siendo un mayor valor un cumplimiento de la ley.

Apéndice Gráfico 6

Adicional al esfuerzo que realiza la OCDE cada 5 años, se hizo una estimación adicional en conjunto con el Banco Mundial para 15 países de ALC bajo la metodología utilizada entre el año 1998 y 2013. Por tal razón, los países de ALC que tienen información disponible de años entre 2013 y 2018 son incluidos en el promedio del año 2013 porque es la metodología más cercana comparable y así poder permitirles un punto de comparación a este grupo de países.

El indicador agregado PMR es el promedio simple a través de dos indicadores: i) control del estado y ii) barreras de entrada doméstica y extranjera. PMR es un indicador que toma valores de 0 a 6 donde 0 es poco restrictivo y 6 es lo más restrictivo (indicadores i) y ii) toman los mismos valores). El indicador i) es el desempeño general en cuanto al control del gobierno/estado en los mercados de productos y ii) es el promedio simple entre dos indicadores que miden el desempeño general en relación con los obstáculos a la iniciativa empresarial en los mercados de productos y resultados generales en relación con los obstáculos al comercio y la inversión en los mercados de productos. La metodología entre 1993 y 1998 calculaba 3 grandes estimados y los agregaba para calcular el PMR pero para efectos de hacer comparables los resultados con los datos del año 2018, se reduce a dos indicadores agregando las barreras domésticas y extranjeras en uno solo.

