

David Ibarra

Doctor Honoris Causa por la
UNAM y Presidente del Comité
Editorial de *ECONOMÍAunam*
< dibarra@prodigy.net.mx >

Journal of Economic Literature (JEL):
E61, E62, I18

Palabras clave:

Objetivos de política económica
Gasto, inversión y finanzas públicas
Política gubernamental.
Sanidad pública

Keywords:

Economic policy objectives
Public Expenditures, Investment and
Finance, Taxation
Government Policy;
Public Health

Resumen

La pandemia constituye un problema global que demanda soluciones universales, pues su impacto agravará las tendencias recesivas de la economía mundial y afectará con profundidad a los países de mayor densidad demográfica, más internacionalizados y prósperos. En México, las respuestas a sus impactos exigen esfuerzos mayores por ser un país abierto al exterior y depender en un alto grado de sectores como el manufacturero exportador o el turismo, por lo cual es más vulnerable a distorsiones en los encadenamientos internacionales. Las principales medidas han sido de orden y alcance nacional, pero urge vertebrarlas con acciones de cooperación internacional, pues sería deseable que las instituciones multilaterales consideraran la emisión de “derechos especiales de giro” y acordar nuevos apoyos de los bancos centrales de los países avanzados en favor de instituciones y países del Tercer Mundo. La pandemia ha forzado cierto renacimiento de la acción estatal en la atención de problemas colectivos, sin embargo, ha faltado liderazgo unificador para la formación de los consensos. Por ello es urgente contribuir constructivamente a la solución de un problema grave, susceptible de repetirse en el futuro. Evitar la repetición de las circunstancias que nos llevaron a tal crisis de la pandemia debe constituir la tarea de países, gobiernos y poblaciones.

Abstract

The pandemic represents a global problem which demands universal solutions, since its impact will aggravate the recessive tendencies of world economy, and will deeply affect the most densely populated countries, those most internationalized and prosperous. In Mexico, the answers and their impacts demand bigger efforts, since it is a country open abroad, and highly dependent in sectors as the manufacturing export or tourism, which make it more vulnerable to distortions in international chaining. Most important measures have been national, but it is urgent to vertebrate them with international cooperation actions, since it is to be wished that multilateral institutions consider emitting “special drawing rights”, and agree new central banks supports from the advanced countries to the Third World institutions and countries. The pandemic has forced a certain rebirth of state action to attend collective problems, but unified leadership has lacked in order to form consensus. Due to that it is urgent to constructively contribute to solving such a grave problem, which can repeat in the future. To avoid the reappearance of the circumstances that took us to a crisis as such as the pandemic one, the task of countries, governments and populations must continue.

Fecha de recepción:

19 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:

26 de junio de 2020

Introducción

Una pandemia es un enemigo político en cierto modo amigable por cuanto une en la desgracia a las poblaciones y no siempre nace de controversias ideológicas o de críticas a la conducción gubernamental; además hay la certeza de resolverla tan pronto se disponga de medicamentos eficaces o del tiempo para que la población se autoinmune.

45

El panorama es distinto del lado de los costos: se requiere extremar los cuidados a la población, pagar el alto precio humano de los decesos, del desempleo, del alza del gasto y de los déficit públicos, del menor crecimiento, de la dislocación de las transacciones externas, del debilitamiento de múltiples empresas, del recrudecimiento de otros problemas como la pobreza o el medio ambiente. En la vertiente de la política internacional hay un vacío enorme y, además, se corre el riesgo que resulte exacerbada la proclividad a una nueva *guerra fría*, empezando por el comercio y la salud.

Con todo, en lo económico, la pandemia puede ofrecer vertientes positivas en vez de ser sólo útil para desviar la atención sobre poderosas fuerzas desestabilizadoras preexistentes. Hoy pueden constituir el camino para romper prejuicios o juicios obsoletos de otras épocas sobre la regulación del gasto público, el endeudamiento, la prevención de procesos inflacionarios que lleven a moderar la política de austeridad y a prestar atención a problemas comunes, como el calentamiento global.

En rigor, una pandemia constituye un problema global que demanda soluciones universales. Ante la ausencia de estas últimas, las críticas a los gobiernos nacionales habría que enderezarlas por igual a la integración universal de mercados, carente de acuerdos e instituciones de protección social para todos. A título ilustrativo cabe comparar la enorme suma aprobada por el Estado norteamericano para combatir nacionalmente la pandemia (2.4 millones de millones de dólares) con la magra asistencia internacional (1% de esa suma) destinada al mismo propósito.¹

Desde luego cabe admitir que los problemas son magnificados por la incorporación masiva de los países a un sistema abierto con fuertes y complejos lazos productivos que multiplican la interacción humana y de los países. En lo económico, la pandemia inevitablemente causará trastornos, rupturas, en las cadenas productivas que sostienen el ingreso mundial y la división internacional del trabajo. En consecuencia, se estima de manera gruesa que el comercio internacional se desplomará más de 10% y se dañarán canales que afectan a casi 30% de las manufacturas globales. Por fuerza los impactos agravarán las influencias recesivas de la economía mundial ya claramente manifiestas en serios desequilibrios comerciales, financieros y distributivos.

El impacto más desfavorable de la pandemia pondrá de manifiesto la cortedad o insuficiencia de los sistemas nacionales de salud y lue-

¹ Véase, Ingram, G. (Mayo 2, 2020) *American Global Engagement on Fight Covid 19*, Brookings Community.

go, la dislocación del empleo en actividades directamente relacionadas con el comercio exterior, el consumo, la producción automotriz y el esparcimiento. Se trata de sectores que, en el caso latinoamericano usan abundante mano de obra, entre la cual no suele encontrarse siempre la mejor remunerada o la mejor protegida. Ahí se sitúan multitud de empresas medianas y sobre todo pequeñas, a veces sobreendeudadas o subcapitalizadas que pudieran verse forzadas a reducir desde operaciones hasta cerrar y perder clientela.² En situación análoga o aún peor, se encuentra la masa de los trabajadores informales que no sólo son los menos protegidos, sino los más difíciles de proteger y que en México y América Latina suman alrededor de 50% de la fuerza de trabajo.

Reducir los contagios por aislamiento social entorpece el funcionamiento normal de mercados, empresas y eventos que requieren de la aglomeración de personas con serias implicaciones nacionales e internacionales. Esos hechos, por más que rompan mercados integrados han debido implantarse en más y más países: China, Italia, Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos y comienza a hacerse en América Latina. En consecuencia, son de esperar impactos temporales severos que hacen de la política de defensa de trabajadores formales e informales prioridad inescapable y, como consecuencia, de la atención a deterioros sociales casi inevitables.

Más aún, la distribución geográfica de la epidemia no es uniforme, afecta con preferencia a los lugares de mayor densidad demográfica, frecuentemente los más internacionalizados y prósperos. En América Latina, la distribución espacial y el tiempo distinto de arranque de la enfermedad inciden pesadamente en las regiones más pobres, en las limítrofes con el exterior, dañando las finanzas de los gobiernos locales. En torno a estas cuestiones, mientras no se cuenten con medicamentos eficaces, la salida definitiva a la pandemia estará sujeta a rebrotes de la enfermedad. Así lo sugiere la dispar cronología del ciclo epidémico en las diferentes regiones y su singular capacidad de multiplicar los contagios.

Son variadas las demandas de la población y las posibles respuestas estatales en torno al problema. Algunos países han comenzado a usar la política monetaria, abatiendo las tasas de interés, acrecentando la oferta de crédito o extendiendo sus plazos para aliviar endeudamien-

² En los países industrializados el desempleo se estima prudentemente en 8.3% al cierre de 2020; para Estados Unidos en 10.4%, mientras las solicitudes de protección a la desocupación en ese país han aumentado exponencialmente en millones de nuevos solicitantes, mientras en América Latina ya crece desempleo y marginación.

tos de empresas y familias.³ Sin descartar en modo alguno esa política, hay el riesgo de confundir una crisis de salud y empleo con una crisis de liquidez o bancaria, esto es, de complicar la selección de los sujetos a quienes se debe o se desea proteger. Las acciones fiscales que ya comienzan a emprenderse son prontamente eficaces al dirigir transferencias de ingreso a desocupados, enfermos, pobres u ofrecer suministros de equipos e insumos a precios razonables, accesibles o subsidiados. Asimismo, por ese medio, se brinda apoyo a empresas seriamente dañadas a fin de sostener la producción y atenuar, también de ese lado, el impacto en el desempleo. En todo caso, conviene que los gobiernos combinen sabiamente las políticas fiscales, monetarias y del crédito.

Aun así, con toda probabilidad bajará el ritmo de crecimiento del mundo y de los países. Conforme a diversas fuentes, el producto mundial en 2020 se reducirá entre 2.5 y 3%, las economías avanzadas decrecerán en conjunto de 5 a 6% y el conjunto de las economías en desarrollo se contraerán 1%, México entre 7 y 8%.⁴ La respuesta al coronavirus obliga u obligará a absorber cuantiosas pérdidas empresariales y gubernamentales, a reforzar los programas sociales y a impulsar la recuperación pronta de la inversión pública y privada.

Junto a los efectos en el crecimiento habrá repercusiones significativas en las finanzas de gobierno y negocio privados obligando a revisar los viejos paradigmas de la austeridad en el buen gobierno de estados y empresas. En las primeras, los ingresos tenderán a contraerse y el gasto a crecer con efectos sobre los presupuestos y el aumento de los endeudamientos. El cierre de mercados afectara por igual al sector empresarial a sus ingresos y pasivos sobre todo en las actividades más directamente cercanas a las medidas epidemiológicas.

En la región, el énfasis, repito, debiera residir en el cuidado a los servicios de salud, a la ocupación y la defensa de las plantas productivas. Recuérdese, además, que la epidemia complicará el entramado de políticas enderezadas, por ejemplo, en México, orientadas al alivio de la pobreza y a la mejora de la distribución nacional del ingreso. Casi sin remedio completo, la epidemia acentuará los estrangulamientos sociales de insuficiencia de ingresos en amplios sectores de la población.

Pese a resistencias y ofrecimientos políticos por fuerza se alterarán los presupuestos públicos –en nivel y composición– donde el aumen-

3 En México, ya se han puesto en operación diversos programas encabezados por la Secretaría de Economía con participación de varias instituciones públicas para ofrecer créditos al amplio segmento de pequeños y medianas empresas industriales, comerciales, agrícolas o de servicios.

4 Por ejemplo, véase FMI (abril 2020) *World Economic Outlook* y *The Economist* (abril 25, 2020) *Economic and Financial Indicators*.

to del gasto general es un componente decisivo en el combate a una enfermedad que se difunde con excepcional rapidez y afecta con distinta intensidad a las esferas productivas por más que su impacto en la mortalidad sea quizás reducido. De aquí que riesgos y cargas pueden resultar abrumadores en los países más pobres con sistemas precarios de salud y de protección a su población.

En México, las respuestas a los impactos de la pandemia acaso exijan esfuerzos mayores a los de otros países. La economía mexicana por ser excepcionalmente abierta al exterior y depender en alto grado de sectores como el manufacturero exportador o el turismo, es singularmente vulnerable a distorsiones en los encadenamientos internacionales o a detenciones en la demanda externa. Eso mismo apremia la normalización de las actividades productivas, aunque probablemente al costo de incurrir en mayores riesgos a la salud colectiva. Es inescapable la difícil elección entre reducir los riesgos sanitarios o reducir los peligros del desempleo, del paro de actividades económicas.

Por fortuna, el Banco de México ha comenzado a adoptar una política monetaria menos convencional en materia de tasas de interés y crédito. Ojalá eso lleve a ampliar los apoyos y redescuentos al Gobierno Federal y a la banca de desarrollo en función de la emergencia que se vive y de la posposición anterior a los impulsos financieros al desarrollo. Desde luego, pronto se requerirá de una reforma fiscal, mientras se reordenan de inmediato las partidas de crédito y del gasto público. Dicho de otra manera, será indispensable incorporar cambios importantes, acaso permanentes, a la política socioeconómica y a las prácticas de planeación del desarrollo. Del mismo modo, habrá que luchar por la flexibilización de las reglas del orden económico internacional.

En otros países latinoamericanos habrá que hacer algo semejante, en especial en los inmersos en crisis económicas (Argentina), en tensiones políticas (Bolivia) y, en otros, por la combinación de ambos fenómenos (Venezuela, Ecuador). Además, la pandemia causará complicaciones especialmente dañinas, cuando coinciden con sistemas rezagados de protección social.

Cabe recalcar que las principales medidas contra la pandemia hasta ahora han sido de orden nacional. Urge vertebrarlas con amplias acciones de cooperación internacional, aunque ya sólo resulten efectivas a futuro. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha estado impedida de emprender programas cooperativos de mayor envergadura en el combate a la pandemia debido a una multiplicidad de factores. En primer lugar, resaltan los desacuerdos en torno a la cesión de soberanía al fijar criterios globales o nacionales sobre las acciones frente a brotes

inesperados de enfermedades cargados siempre de tensión política. En segundo término, los recursos asignados a la OHS son limitados (alrededor de 5,600 millones de dólares en 2018-2019, integrados parcialmente por donaciones privadas que privilegian finalidades específicas, incluyendo las erogaciones relacionadas con la pandemia. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) se encuentra en una situación similar con un presupuesto de 620 millones de dólares que en 35% aporta la OMS. Por último, se han registrado discrepancias de criterio anti-epidémico entre las principales potencias mundiales, entre las cuales se encuentran donadores de importancia.

Por sus alcances, estructura, la más significativa iniciativa global fue la planteada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Antonio Gutiérrez en marzo de 2020; en cambio, la acción del G-7, G-20 y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se han estado frenada en diseñar regulaciones y políticas de verdadera significación universal. Así las cosas, los organismos sanitarios internacionales han debido limitarse a recomendar normas sanitarias generales, recoger experiencias y validar el cierre de fronteras.

Cualquiera que sea el caso, sería deseable compensar la reducción observada en el financiamiento al desarrollo frente a las necesidades creadas por la asociación de las evidentes tendencias recesivas mundiales con la pandemia del coronavirus y con el probable retraimiento de las corrientes de capitales.⁵ El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales de desarrollo podrían acrecentar más los préstamos, aligerar las condicionalidades e instrumentar moratorias temporales en el servicio de las deudas; medidas análogas serían aplicables a los créditos privados o a las negociaciones del Club de París. En esa vertiente, las instituciones internacionales podrían considerar la emisión de “derechos especiales de giro” a distribuir con preferencias, si posible, entre los países en desarrollo y acordar nuevos apoyos de los bancos centrales de los países avanzados en favor de instituciones semejantes en las naciones del Tercer Mundo.

La salida de la crisis obliga a sortear severas dificultades. Las demandas y las vinculaciones productivas internacionales difícilmente guardan correspondencia cronológica con las fechas de aparición, contención o alivio de la pandemia y de las medidas aplicadas en cada país y región. Hay aquí una condición retardataria del proceso global de recuperación económica y de sus efectos que se suman a otros muchos factores negativos. La reconstrucción y desvío de los eslabonamientos

5 Desde 2010 y hasta 2018, los flujos de inversión y préstamos a los países en desarrollo han caído a razón de 3.6% anual (Véase, Ibarra, D., 2020) La economía mundial y sus vericuetos, *revista ECONOMÍAunam*, vol. 17, núm. 50 mayo-agosto.

internacionales, el daño dispar en las diversas actividades económicas o la búsqueda e identificación de soluciones nuevas (políticas y económicas) que se tornan permanentes, son otros tantos factores que alteran, hacen obsoleta, la simple vuelta a la vieja normalidad.

La salida o las salidas a la crisis plantean otras cuestiones difíciles, ¿cómo afianzar la etapa subsecuente de la recuperación económica y política? ¿Cómo hacerlo a escala nacional e internacional, cuando se han puesto de relieve debilidades, carencias y áreas de posible conflicto o discrepancia en lo interno y externo?

En el mundo, la crisis de coronavirus se da en condiciones monetarias y fiscales en cierto modo desfavorable. En muchos países las tasas de interés se han reducido hasta llegar a términos negativos, desgastando la eficacia de las políticas monetarias convencionales. También en numerosas naciones las cifras del endeudamiento público y privado llegan a niveles sin precedente. En consecuencia, son estrechos los espacios nacionales de acción de las políticas fiscales y monetarias. Todo ello explica y plantea exigencias de cambio que llegan hasta las viejas reglas restrictivas del orden económico internacional y demandan de la creación de otros mecanismos de salvaguarda.

Por eso, se han dado la reanudación del “monetary easing” en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. O también las extraordinarias medidas de gasto fiscal de Japón y Estados Unidos y las que se discuten en la Unión Europea. Sin embargo, se trata de esfuerzos nacionales sin que medie la coordinación necesaria entre ellos y sin incorporar orgánicamente espacios de ayuda e integración a los países en desarrollo. En suma, la prelación hoy en día se dirige a objetivos nacionales de la recuperación económica, relegando a segundo término los de la ortodoxia anterior. Sea como sea, la pandemia ha forzado cierto renacimiento de la acción estatal en la atención de problemas colectivos.

Ha faltado liderazgo unificador de los países y frecuentemente también la formación de los consensos nacionales para enfrentar la pandemia. En contraste, sigue viva la competencia por señalar culpables internos o internacionales, en criticar todo lo que se intenta, sin el decoro de contribuir constructivamente a la solución de un problema grave, susceptible de repetirse en el futuro. Hoy por hoy, nuestra imprevisión nos ha llevado a aceptar servicios incompletos de salud, fábricas cerradas, centros comerciales y escuelas vacíos, medios de transporte sin uso, ocio obligatorio. Evitar la repetición de esas circunstancias, abrir el decálogo para solucionar problemas de igual o mayor envergadura debiera constituir la tarea inexcusable de países, gobiernos y poblaciones.

Bibliografía

- Alzúa, M. L. y Gosis, P. (abril, 2020), *Impacto Social y Económico del Covid-10 y Opciones de Política en Argentina*, PNUD, Argentina.
- Case A. y Deaton, A. (2020, June 15), United States of Despair, Project Syndicate.
- CEPAL/OIT (2020), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No. 22.
- Cossío Díaz, J.R. *et al* (2013) “Reflexiones Constitucionales sobre el Consejo de Salubridad General”, *Gaceta Medicina de México*, 149; 316-362.
- Eichengreen, B. (2020, June 8), Rage Against the Pandemic, *Project Syndicate*.
- FAO y CEPAL (2020, 16 de junio), *Millones de personas pueden caer en la pobreza y el hambre por la pandemia*, Santiago de Chile.
- Ibarra, D. (2020) “La economía mundial y sus vericuetos”, *Revista ECONOMÍAUnam*, de próxima publicación.
- Ingram, G. (May 2, 2020), *American Global Engagement on Fight Covid 19*, Brookings Community.
- Kennedy, S. (May 2020), *Harvard’s Reinhart and Rogoff Say this Time is Different*, Bloomberg.
- Marm, D. (2020, June 13), The Economic Consequence of Disrupted Global Supply Chains, *Project Syndicate*.
- Ocampo, J. A. (2020), *La Cooperación Financiera Internacional frente a la Crisis Económica Latinoamericana*, PNUD.
- Organización Mundial de la Salud (2019), *Presupuesto por Programas (2020-2021)*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/328542>
- Organización Panamericana de la Salud (2019), *57 Consejo Directivo*, www.paho.org/hq/index
- Osterhalm, M. y Olshaker, M. (July/August 2020) “Chronicle of a Pandemic Foretold”, *Foreign Affairs*.
- Reichlin, L. (2020, May), One Giant Leap Forward for Europe, *Project Syndicate*.
- Samaniego, N. (2020), El empleo y el Covid-19, Seminario Universitario de la Cuestión Social.
- Schlessinger, J. (2020, June 19) “How Coronavirus Will Reshape World Trade?”, *The Wall Street Journal*.
- The Economist* (2020, June 18) “The pandemic and the States Finances.
— (2020, June 20) “Latin America Opens Up Before it’s Ready”.