

Impacto y medidas correctivas implantadas en Argentina en torno a la pandemia del coronavirus

Impact and corrective measures implemented in Argentina around the coronavirus pandemic

Alfredo Eric Calcagno

Alfredo F. Calcagno

Eric Calcagno

Universidad de Buenos Aires,
Universidad Nacional de la Plata y
Ecole Nationale d'Administration
Argentina, respectivamente
<alfredof.calcagno@gmail.com>

Journal of Economic Literature (JEL):
O54, I11, I18

Palabras clave:
América Latina.
Análisis de los mercados
de asistencia sanitaria
Política gubernamental
Sanidad pública

Keywords:
Latin America
Analysis of Health Care
Government Policy
Public Health

Fecha de recepción:
22 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:
16 de junio de 2020

Resumen

Frente al Covid-19, el gobierno argentino aplicó una política de aislamiento social y de subvención estatal a la actividad económica. Por ello, se reseñan los resultados obtenidos hasta mediados de junio de 2020 y los costos que significaron en muertes, restricciones en el modo de vida, recursos estatales y modo de financiamiento. Básicamente se buscó proveer de medios de subsistencia a las familias cuyos ingresos disminuyeron con la intensión de preservar el empleo y la continuidad de las empresas. Ello en un contexto de negociación para reestructurar la deuda externa pública, donde el Banco Central es la principal fuente de financiamiento del gobierno. Así, Argentina como el resto del continente deberá revisar los resultados de su modelo de desarrollo, y tendrá que hacerlo en un mundo convulsionado, que puede emerger muy distinto de esta crisis, pues deberá poner énfasis en lo social, y el único ente capaz de actuar en esa magnitud es el Estado.

Abstract

Facing the Covid-19, the Argentinian Government applied a policy of total isolation and state subvention to the economic activity. Due to that, the results obtained up to medium June 2020 are reviewed, and the costs in deaths, restrictions in lifestyles, state resources, and financing methods. Basically it was looked upon to provide subsistence media to families whose income diminished, with the intention to preserve employment and continuity of enterprises, in a negotiation context oriented to restructure external public debt, where the Central Bank is the principal funding source of the Government. Thus, Argentina as the rest of the continent will have to check the results of its development model, and will have to do it in a convulsed world, which can emerge very different from this crisis, since it will have to emphasize social matters, and the only one to act in that magnitude is the state.

I. Impacto en la Argentina de la pandemia del coronavirus

1. La situación argentina

En la Argentina, la pandemia del coronavirus hasta el 15 de junio de 2020 provocó 32785 casos de infectados confirmados y 854 fallecidos. Para evaluar estas cifras, pueden compararse con el número de

126

fallecimientos de otros países. Se comprueba así que Argentina lamentaba en esa fecha 19 muertes por coronavirus por cada millón de habitantes, cifra que la coloca lejos de las 133 decesos por millón de habitantes de México, 176 de Chile, 207 de Brasil y 208 de Perú (sin contar las 357 muertes por millón de habitantes de Estados Unidos o las 615 del Reino Unido).¹

La pandemia se declaró en la Argentina varias semanas después que en Europa, que fue la principal fuente de contagio a través de viajeros llegados de ese continente. El primer fallecido en la Argentina por Covid-19 ocurrió entre tres y cinco semanas después que en Francia, Italia y España. A diferencia de lo que se observa en esos países, Argentina se encuentra hoy en una fase creciente de la curva de fallecimientos y de contagios confirmados, sobre todo en su zona metropolitana.

2. La localización geográfica

La pandemia se concentra en los lugares de alta densidad de población: la aglomeración es la mejor promoción de los contagios. En la Argentina, 80% de los fallecimientos se localizó en el Área Metropolitana de Buenos Aires (que incluye a la ciudad de Buenos Aires y el conurbano, en donde vive 30% de la población del país). Si se suman las provincias de Chaco, Córdoba y Río Negro, se llega a 96% de los casos. Estas diferencias se reflejaron en la diferente ejecución de la cuarentena en las distintas regiones.

Tabla 1. Argentina: contagios confirmados y muertes por Covid-19 por regiones

Provincia	Contagios		Muertes	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Buenos Aires	13,748	41.9	381	44.6
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	15,282	46.6	305	35.7
Chaco	1,364	4.2	72	8.4
Córdoba	497	1.5	35	4.1
Río Negro	564	1.7	28	3.3
Otras provincias	1,330	4.1	33	3.9
Total de Argentina	32,785	100.0	854	100.0

Fuente: Argentina, Ministerio de Salud de la Nación, datos al 15 de junio de 2020.

¹ Fuentes: Ministerio de Salud de la Nación y Worldometer Covid-19 data. La Argentina cuenta con poco más de 45 millones de habitantes.

3. El impacto económico

Al momento de declararse la pandemia, la Argentina ya arrastraba varios años de depresión económica. Entre 2015 y 2019, el PIB por habitante se había contraído un 8%. La pandemia y las medidas de aislamiento que se exponen más adelante agravaron esa situación. Del lado de la oferta, muchos sectores disminuyeron o incluso cesaron su actividad. Por su parte, muchas familias vieron reducir sus ingresos, y las que los mantuvieron redujeron su consumo. De este modo, al shock de oferta se sumó otro del lado de la demanda.

Las últimas estadísticas detalladas muestran una contracción de la actividad económica en marzo de 2020 de 9.8% respecto a febrero (en la serie desestacionalizada) y de 11.5% en comparación con marzo de 2019. Esta caída se explica por el inicio de la cuarentena, que afectó los últimos 11 días del mes. Los sectores que más incidieron en esta disminución fueron la industria manufacturera (-15.5% de caída interanual), la construcción (-46.5%), el comercio mayorista y minorista (-11.2%) y el transporte y comunicaciones (-14.8%); en conjunto explican un 56% de la contracción interanual. También sufrieron mermas importantes la pesca (-48.6%) y el sector de hoteles y restaurantes (-30.8%).

La información para abril muestra nuevas caídas en la construcción (-75.6% interanual) y la industria manufacturera (-33.5%), que son consistentes con el primer mes completo de cuarentena. La intensidad de la contracción fue dispar, porque las medidas de aislamiento también lo fueron: al estar exceptuadas las actividades vinculadas con la alimentación, la prensa y la salud, vemos que la agroindustria, la edición y papel, la industria farmacéutica y los agroquímicos mantuvieron en buena medida su actividad, o incluso la aumentaron. En cambio, cesó por completo la producción de vehículos automotores y disminuyó con fuerza la de textiles, productos metálicos y minerales no metálicos vinculados a la construcción.

El empleo ha sido afectado de manera diferente, según que se observe el sector formal o el informal. En el primero, el empleo disminuyó a tasas muy inferiores a la contracción del producto: el empleo registrado cayó, respecto del mes anterior, un 0.5% en marzo y 0.6% en abril; hay que tener en cuenta que en abril "19% del total de las empresas relevadas no operó y 38% de las firmas operó a menos de 50% de su capacidad productiva."² Las actividades más afectadas fueron las más limitadas para operar de manera remota (pesca, construcción, hoteles y restaurantes, servicios sociales). La decisión oficial de prohibir despidos durante la emergencia sanitaria puede explicar la baja tasa de salida registrada (proporción de empleados dados de baja durante el mes), mientras que también disminuyó la tasa de entrada. Pero mientras se congelaba (relativamente) el empleo formal existente, aumentaron con fuerza las

² Véase *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Reporte laboral*, junio de 2020.

suspensiones: mientras que en marzo de 2020, 4.5% de las empresas recurrían a ellas, en abril esa proporción llegaba a casi 14%, y afectaba a 7.5% de los trabajadores (eran menos de 2% el mes anterior).

Está, por otra parte, el empleo no registrado, que en 2019 alcanzaba a casi 40% del empleo total, y cubría a 35% de los asalariados y a casi la mitad de los trabajadores por cuenta propia. Cómo ha sido afectado este empleo es difícil de evaluar, pero es probable que haya caído mucho más que el registrado: los asalariados “en negro” no están protegidos por las normas que restringen los despidos, y muchos trabajadores por cuenta propia que viven de trabajos “al día a día” han debido reducir o abandonar sus actividades.

El impacto sobre el PIB para todo el año de 2020 y para 2021 es difícil de estimar, dada la incertidumbre acerca de la evolución de la pandemia: ¿habrá una “segunda ola” de contagios? ¿Cuándo estarán disponibles una medicación eficaz y una vacuna? La CEPAL y el Banco Mundial presentaron proyecciones similares para 2020 (-6.5 y -7.3%, respectivamente). Esas caídas serían del mismo orden de magnitud que las anticipadas para el conjunto de Latinoamérica (-5.3% según la CEPAL, -7.2% según el Banco Mundial). Las fuentes locales relevadas por el Banco Central anticipan en promedio una caída del PIB argentino de 9.3% en 2020 y una recuperación de 4.6% en 2021.³ Estimamos por nuestra parte que es probable que el PIB caiga cerca de 9% en 2020, pero que se recuperará en un porcentaje parecido en 2021. Esto último sería el resultado de la flexibilización progresiva de las restricciones vinculadas al aislamiento, que ya se hicieron sentir en mayo y junio, del uso de una abundante capacidad ociosa y la mayor disponibilidad de divisas que se lograría tras la renegociación en curso de la deuda externa.

II. Medidas correctivas adoptadas en la Argentina

1. El aislamiento social, preventivo y obligatorio

Frente a la pandemia, el Presidente Alberto Fernández señaló que la primera obligación del gobierno es defender a la vida, y que también es preciso asegurar a la población una subsistencia digna; dijo que el crecimiento que se pierde puede recobrase, pero la vida, no.

Con esta escala de prioridades y dado que, no habiendo aún vacunas, el único medio de contener el virus es no contagiarse, el gobierno instrumentó una severa política de aislamiento, de la que sólo estaban exentos los trabajadores cuyas tareas eran consideradas esenciales: quienes trabajan en la salud, seguridad, servicios financieros, medios de comunicación, actividades políticas,

³ Véase BCRA, *Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM)*, mayo de 2020. Reúne las proyecciones preparadas por 55 instituciones locales los tres últimos días hábiles del mes.

los empleados en la producción y distribución de alimentos y los proveedores de servicios básicos, energía y transporte. Al resto de la población se le prohibió salir de su domicilio salvo por urgencias de salud o compras de bienes de primera necesidad; cuando es posible, los empleados trabajan desde sus casas.

La emergencia sanitaria con aislamiento se implantó de manera temprana en comparación con otros países: comenzó el 20 de marzo, cuando se contaban 128 contagios confirmados y 1 fallecido por Covid-19. Rige actualmente hasta el 28 de junio de 2020, y es probable que sea (nuevamente) prorrogado en las zonas más afectadas por el virus.

Considerando que la situación epidemiológica no es homogénea dentro del territorio nacional, la administración del aislamiento adoptó una modalidad que contempla la realidad de las diversas jurisdicciones del país. Las autoridades provinciales y locales pueden flexibilizar el aislamiento y autorizar nuevas actividades, a partir del cumplimiento de una serie de requisitos y de la estricta aplicación de los protocolos sanitarios correspondientes. Las autorizaciones otorgadas podrán dejarse sin efecto. Ello implica diversas intensidades en el cumplimiento, que pueden sintetizarse en cinco fases: i) aislamiento estricto (sólo servicios esenciales); ii) aislamiento administrativo (nuevas autorizaciones); iii) segmentación geográfica (excepciones provinciales); iv) reapertura progresiva (excepciones provinciales); v) nueva normalidad (con hábitos de higiene y cuidado sostenido).

Al momento de escribir, la mayor parte del país (exceptuando las zonas más afectadas que muestra el cuadro 1) había llegado a las fases iv) o v).

2. Medidas económicas de emergencia

Frente a una retracción económica que, como vimos, es severa pero que, se estima, será breve, el gobierno decidió intervenir con un doble objetivo. Por una parte, busca proveer de medios de subsistencia a las familias cuyos ingresos disminuyeron; por la otra, intenta preservar en la mayor medida que sea posible el empleo y la continuidad de las empresas.

Para lo primero el gobierno dispuso una serie de transferencias monetarias que se agregan a las que existían con anterioridad (Tabla 2). La mayoría consistió en desembolsos por única vez. No es el caso del Ingreso Familiar de Emergencia, que se extendió hasta junio y será probablemente prorrogado mientras dure la emergencia. Se trata de un pago mensual de 10.000 pesos (unos 150 dólares) para trabajadores informales, cuentapropistas de bajos ingresos, beneficiarios de la asignación universal por hijo (AUH) y de la asignación universal por embarazo (AUE), Plan Progresar y personal doméstico, muchos de los cuales viven de actividades que disminuyeron o cesaron durante el confina-

miento, siempre que ni los beneficiarios ni su grupo familiar tengan ingresos provenientes de un trabajo en relación de dependencia, reciban prestación de desempleo, jubilaciones o pensiones, o planes sociales distintos a los nombrados. Se han aprobado cerca de 9 millones de solicitudes. Su pago ha planteado desafíos no solamente financieros, sino también de logística, ya que requiere identificar a los potenciales beneficiarios de la economía informal y luego hacer efectivo el pago a una población escasamente bancarizada.

El gobierno también procuró proteger a las familias vulnerables y evitar abusos mediante medidas de emergencia: fijó precios máximos para una canasta básica de bienes, congeló por seis meses los alquileres y el precio de los servicios públicos, y fijó una tasa mínima para los depósitos bancarios a interés. Asimismo, suspendió ejecuciones hipotecarias y desalojos por 6 meses, y concedió un período de gracia para el servicio de las deudas que familias de bajos ingresos habían contraído con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Por último, prohibió cortar los servicios de luz, gas, telefonía, etc., a familias vulnerables, a pequeñas empresas y a cooperativas.

No menos importante es el apoyo a las empresas y a los trabajadores, que consiste tanto en subsidios como en créditos a tasas subsidiadas (Tabla 2). La medida de mayor impacto es el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Permite la reducción de hasta 95% del pago de las contribuciones patronales al sistema previsional e instituye un salario complementario costado por el Estado Nacional para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado (el empleador debe abonar el saldo); cubre 50% del salario neto del trabajador y no puede ser inferior a un salario mínimo ni superior a dos. Por esta vía se asiste a 240 mil empresas y a más de 2 millones de trabajadores. El Programa también permite distribuir crédito a tasa cero para personas adheridas al monotributo y para trabajadores autónomos, al que han postulado 134 mil personas.

El Banco Central dispuso que los bancos comerciales deben ofrecer créditos a tasa regulada para financiar capital de trabajo. Las pequeñas y medianas empresas deben poder acceder a un financiamiento equivalente al de su masa salarial, a un año con 3 meses de gracia y pagando una tasa anual de 24% (eso es, inferior a la tasa a la que se remuneran los depósitos). Esos créditos estarán garantizados por el Fondo de Garantías Argentino (público). Las demás empresas pagarán tasas de 26% por créditos a 180 días.

A estas medidas se agregan los programas destinados a reactivar la economía (planes Argentina Construye y Argentina Hace), vinculados a la obra pública y la construcción.

Tabla 2. Argentina: Medidas de asistencia a familias, empresas y trabajadores, número de beneficiarios y monto total, marzo a junio de 2020

Medidas	Beneficiarios,	Monto	Costo fiscal	Crédito total
	Núm. personas o empresas	en \$	millones de \$	millones de \$
Transferencias a las familias				
Suplemento Tarjeta Alimentar	1.500.000	4.000 a 6.000	7.482	
Refuerzo alimentario: jubilados	500.000	1.600	864	
Refuerzo alimentario: comedores, provincias y municipios	s/d		3.400	
Bonos a jubilados	4.200.000	3.000	12.624	
Bonos a beneficiarios de AUH y AUE	2.300.000	3.103	7.092	
Otros bonos	560.000	3.000	1.680	
Ingreso Familiar de Emergencia (3 meses)	9.000.000	10.000	258.543	
Extensión de periodo de gracia a créditos de ANSES				22.500
Apoyo a empresas y trabajadores				
Asignación compensatoria al salario (3 meses)	2.250.000	25.268	170.559	
Reducción de contribuciones patronales	s/d	hasta un 95%	104.550	
Bonos a trabajadores de la salud	144.000	20.000	2.880	
Bonos a trabajadores de seguridad y defensa	238.000	5.000	1.190	
Programa Apoyo al sistema productivo nacional			2.250	
Plan Argentina Construye			29.000	
Plan Argentina Hace			20.000	
Fondos varios			769	
Créditos Mipyme a 24%	111.621 a/			320.000
Créditos Pyme Plus a 24%	s/d			22.000
Líneas comerciales	s/d			188.500
Créditos a monotributistas y autónomos a 0%	134.000		11.000	17.600
Garantía de créditos a 0% y a Pymes			118.046	
Total en millones de pesos			751.929	570.600
Total en porcentaje del PBI			2,92	2,22

a/ Número de empresas.

Fuente: Sobre la base de Pablo Manzanelli, Daniela Calvo y Eduardo M. Basualdo, Un balance preliminar de la crisis económica en la Argentina en el marco del coronavirus, FLACSO-CIFRA, Documento de Trabajo n° 17, 5 de junio de 2020, y cifras oficiales del Ministerio de Economía.

La expansión del crédito bancario a tasas subsidiadas (unos 550 mil millones de pesos, algo más de 2 puntos del PIB) no presenta mayores problemas de ejecución, salvo la lentitud que mostraron los bancos para implementarlo. En efecto, el Banco Central proveyó al sistema bancario con la liquidez necesaria mediante la reducción de los encajes obligatorios de los bancos. En un primer momento (durante el mes de marzo) también expandió la base monetaria al no renovar todas las colocaciones de letras del BC en manos de los bancos, pero luego volvió a absorber liquidez mediante esas letras y sus operaciones de pase.

Estas medidas conllevan, por otra parte, un costo fiscal estimado para el período marzo-junio en 2,9 puntos del PIB, el cual crecerá en la medida en que se prolonguen la pandemia y el apoyo estatal del sector privado. Esto plantea un desafío tanto más importante cuanto la economía ya registraba, los años previos, un déficit fiscal considerable (5.5 puntos del PIB de déficit financiero en promedio entre 2016 y 2019). Los datos de abril dan una idea del impacto de la pandemia sobre las cuentas fiscales: comparados con un año atrás, los ingresos nominales del Sector Público Nacional crecieron un 14%, mientras los gastos primarios lo hicieron un 97%; la inflación alcanzó, en esos 12 meses, 45.5%. La única nota positiva es la caída en el pago de intereses (-56%), gracias al reperfilamiento de algunos vencimientos y a la disminución de la tasa de interés. El gobierno manifestó su intención de llevar adelante una reforma fiscal, y se discute un tributo “de una sola vez” sobre el patrimonio de las familias más ricas; pero tales decisiones no tendrán un efecto inmediato.

En la situación actual, cuando aún está en curso la negociación para reestructurar la deuda externa pública, el Banco Central es la principal fuente de financiamiento del gobierno. Entre fines de febrero y el 9 de junio (último dato disponible), el BC giró al Tesoro Nacional 205 mil millones de pesos en concepto de adelantos transitorios y 740 mil millones por transferencia de utilidades; éstas surgen de la valorización (en pesos) de las reservas internacionales debido a las devaluaciones del peso durante 2019. Estos montos cubren aproximadamente el costo fiscal de las medidas presentadas en el cuadro 2 (unos 750 mil millones de pesos) y la menor recaudación real causada por la recesión económica.

Cabe notar que este financiamiento del gobierno por el Banco Central no ha generado a la fecha presiones inflacionarias, por varios motivos: primero, porque la mayor parte fue esterilizado por el Banco Central, por lo que la expansión de la base monetaria desde principios de marzo a la fecha (23.2%) fue moderada. Por su parte, el crecimiento de los préstamos en pesos del sistema financiero al sector privado fue de 15.8% en el mismo período. Segundo, porque esa inyección de moneda consiste en transferencias públicas destinadas a

compensar la brusca caída en el poder de compra de la población, en tanto el crédito a las empresas sirve para que éstas cubran sus gastos corrientes, incluyendo el pago de salarios y deudas comerciales. Estamos muy lejos de una inflación por exceso de demanda. Tercero, porque el fuerte control de cambios impide que parte de esa emisión impulse al alza la cotización del dólar, lo que a su vez podría repercutirse sobre los precios internos; existe, por cierto, una demanda de divisas en los mercados cambiarios paralelos que ha generado una brecha con la cotización oficial, que es motivo de preocupación por las expectativas devaluatorias que puede causar, pero el volumen de esos mercados es pequeño. En el marco, además, de un control de precios que ha sido eficaz, la tasa de inflación disminuyó de 3.3% mensual en marzo a 1.5% en abril y mayo.

III. ¿Al lado de la muerte, prevalecerá la vida?

De lo expuesto, puede concluirse que la Argentina ha encarado la pandemia del coronavirus con políticas claras en cuanto a sus objetivos (preservar la vida, el empleo y las empresas) y con una utilización eficaz de recursos que habían sido menguados por la larga recesión que antecedió a la pandemia. Asimismo, precisamente por las dificultades que el país ha venido atravesando, la salida de la crisis no debería ser el regreso (si fuera posible) a la situación anterior a la pandemia. La Argentina deberá redefinir su modelo de desarrollo, y tendrá que hacerlo en un mundo convulsionado, que puede emerger muy distinto de esta crisis.

Cuando una peste o crisis o guerra afecta a gran parte de la población nacional o mundial, deja consecuencias que en una primera etapa son catastróficas; pero también puede generar revoluciones o reformas importantes. La Primera Guerra Mundial fue contemporánea de la Revolución Rusa, del colapso de imperios seculares, de la caída del patrón oro, de cambios importantes en las costumbres y de progresos sustanciales en las técnicas de producción de bienes y de prestación de servicios. Después de la Segunda Guerra Mundial, se recompuso el orden mundial, con la creación de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el multilateralismo, dos superpotencias, la descolonización y la información instantánea a escala mundial. Ahora, ese mundo entró en crisis. El multilateralismo enfrenta graves dificultades, irrumpen China como potencia mundial, aumentan las desigualdades, existen guerras localizadas en diversos países que afectan a millones de personas.

En especial, se generan algunas rupturas estructurales. Tal vez el quiebre más importante todavía no se produjo. Mientras cambió profundamente el modo de vivir y de producir, las sociedades se siguen rigiendo por las mismas normas jurídicas y reglas económicas. Históricamente, para que se concretara

en la realidad una crisis larvada, hizo falta una catástrofe que hiciera estallar la situación. Ahora, ¿el factor explosivo será el coronavirus; o desaparecerá, dejando sólo el horrible recuerdo de varios millones de muertos?

Al final de este breve artículo deseamos puntualizar algunas conclusiones:

1. El Covid-19, por sus características biológicas, modo de propagación y consecuencias médicas, es una pandemia; es una peste cuando amenaza al cuerpo social en su conjunto, aunque de diferente manera según los sectores sociales. De allí que la respuesta deba ser social, y el único ente capaz de actuar en esa magnitud es el Estado, es decir la política.
2. La peste obra como un poderoso acelerador de conflictos; o más aún, podría ser el desencadenante de una ruptura estructural. Los desacuerdos más o menos gerenciados –como el racismo en Estados Unidos– estallan a la luz del día con toda crudeza. El problema de la pobreza, ignorada o paliada con subsidios, es ya inmanejable: la distribución del ingreso vuelve al centro de la escena.
3. Frente a la peste, vuelven los remedios de siempre: aislamiento y cuarentena, distancia social, como si estuviésemos en la Londres de 1655. Hipócrates recomendaba: “vete rápido, vete lejos, vuelve tarde”, y el Corán especificaba que no se debía entrar o salir de una zona infectada. Entonces esperaban que Dios sea apaciguado; ahora esperamos la vacuna.
4. La diferencia con las pandemias anteriores, que se agotaban en sí mismas luego de que se cumplió su ciclo biológico, es que por primera vez en la historia existe una decisión política de aplicar las medidas de restricción hasta el descubrimiento de la vacuna y su distribución.
5. No podemos saber ahora si la conmoción provocada por el coronavirus será en el futuro sólo un recuerdo espantoso que dejó varios millones de muertos; o despertará a nuevas fuerzas que nos conduzcan a una sociedad mejor. Ojalá que al lado de tanta muerte, prevalezca la vida.