

Centroamérica ante la crisis del coronavirus: Una mirada desde la economía

Central America in the face of the coronavirus crisis: a look from the economy

Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás.

JOHN MAYNARD KEYNES,

Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, 1936.

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

Palabras clave:
América Latina.

Análisis de la asistencia sanitaria
Política gubernamental
Sanidad pública

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

Fecha de recepción:

19 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:

20 de junio de 2020



Rodrigo Alfonso MoralesLópez

División de Estudios de Posgrado

Facultad de Economía, UNAM,

<ramoral88@gmail.com >

Resumen

La emergencia sanitaria global más grave del último siglo ha causado shocks simultáneos de oferta y demanda, desencadenando una crisis económica sin precedentes. Los países en desarrollo presentan mayores grados de vulnerabilidad y Centroamérica no es la excepción. En este contexto, es importante articular esfuerzos a nivel regional para analizar y afrontar los retos que impone la crisis suscitada por el SARS CoV2. Además, la política fiscal contracíclica adquiere una relevancia crucial como mecanismo para contrarrestar la caída en la actividad económica. La construcción de un mercado interno regional sólido, el fortalecimiento de la articulación productiva regional y la ampliación del espacio fiscal por medio de reformas progresivas y redistributivas se presentan como opciones para reducir la vulnerabilidad de la región ante las crisis venideras.

Abstract

The most severe global health emergency of the last century has caused simultaneous supply and demand shocks, unleashing an unprecedented economic crisis. Developing countries have higher degrees of vulnerability, and Central America is no exception. In this scenario, it is essential to coordinate efforts at the regional level to analyze and face the SARS CoV2 crisis's challenges. Furthermore, countercyclical fiscal policy acquires crucial relevance as a mechanism to counter the fall in economic activity. The construction of a robust regional market, the strengthening of the productive regional linkages, and the expansion of the fiscal space through progressive and redistributive reforms are presented as options to reduce the vulnerability of the region to future crises.

161

ECONOMÍAunam vol. 17, núm. 51,
septiembre-diciembre, 2020

© 2020 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pronostica la peor contracción económica en la historia de América Latina, aún más que la sufrida durante la gran depresión de la década de los treinta. La emergencia sanitaria global más grave desde la pandemia de 1918 ha desatado *shocks* simultáneos de oferta y demanda, enfrentándonos a una crisis económica sin precedentes. A pesar de que todos los países afrontarán grandes desafíos, no todos vivirán de la misma manera la tempestad. Evidentemente, los países en desarrollo presentan mayores grados de vulnerabilidad y Centroamérica no es la excepción. En este contexto, es importante articular esfuerzos a nivel regional para analizar y afrontar los retos que impone la crisis suscitada por el coronavirus. Además, la política fiscal contracíclica adquiere una relevancia crucial como mecanismo para contrarrestar la caída en la actividad económica.

El “Gran Apagón” encuentra en una posición vulnerable a la región, Nicaragua está en medio de una fuerte recesión, mientras que los demás países presentaban signos de desaceleración o estancamiento antes de la pandemia. Además, la mayoría de los países muestran altos niveles de pobreza, desigualdad e informalidad laboral. Aún más, El Salvador y Panamá exhiben riesgos adicionales derivados de sus economías dolarizadas.

La vulnerabilidad no se limita al plano económico, Honduras, Costa Rica y Panamá experimentaron sucesos de agitación social en el año 2019, Nicaragua se encuentra sumida en una profunda crisis sociopolítica desde 2018 y los países del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) se han caracterizado, a lo largo de muchos años, por sus problemas estructurales en materia de seguridad pública y migración.

La crisis del SARS CoV2 está afectando a la región por diversas vías. Se esperan caídas en las exportaciones hacia Estados Unidos, interrupciones en las cadenas de suministros y una reducción del volumen de comercio internacional entre Asia y América que generará un impacto negativo sobre los ingresos del Canal de Panamá. Asimismo, el derrumbe del turismo representa un golpe importante en las economías de Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá, y el desplome de las remesas implica un fuerte riesgo para Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, siendo especialmente grave el caso de El Salvador, ya que las remesas juegan un papel crucial para la circulación del dólar y el pago de las importaciones.

El panorama no es más alentador en el ámbito financiero, los países corren el riesgo de salida de capitales y además se enfrentan a un mercado financiero internacional cada vez más hostil con sus intenciones de adquirir deuda pública. Por otro lado, la tendencia decreciente de los precios de las materias primas puede generar problemas en el sector azucarero y cafetalero

de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, así como en la reciente incursión de Panamá en la explotación minera de cobre.

La mayoría de los análisis sobre la región no toman en cuenta la importante afectación en los países centroamericanos que se derivará de la propagación de la crisis desde otros países de Centroamérica. En la crisis de 2008, los países centroamericanos lograron evitar una caída mayor gracias al amortiguador que representó el mercado interno regional. No obstante, en la crisis actual, las medidas de distanciamiento social no solo deterioran el efecto de amortiguación que pueda tener el mercado interno regional, sino que también están propiciando cortes en las cadenas de suministros intrarregionales.

Se tiene la noción correcta que el sistema productivo y de comercio exterior de los países de Centroamérica depende en gran medida de Estados Unidos y recientemente de China. No obstante, se hace poca alusión a la dependencia existente entre los mismos países centroamericanos. Según información proporcionada por el proyecto EORA, la región es el segundo mayor proveedor de insumos para la producción en Centroamérica. Nicaragua y El Salvador incluso utilizan más insumos provenientes de la región que de Estados Unidos en seis de los ocho sectores manufactureros contemplados en la base de datos de EORA.¹ Esto implica un riesgo grave para muchos empleos formales más allá de las maquilas y zonas francas de exportación hacia Estados Unidos, y también para las empresas que se encuentran vinculadas a cadenas de producción intrarregionales, de las cuáles, una buena parte pertenece al estrato de Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

Siguiendo la tónica internacional, las políticas implementadas por los países centroamericanos para enfrentar la crisis han estado marcadas por el interés nacional, relegando a la institucionalidad existente de la integración centroamericana a un segundo plano. Centroamérica debe enfrentar la crisis con políticas contracíclicas que tengan en cuenta la importancia de los lazos regionales, coordinando medidas en aspectos clave.

Desde la Gran Depresión de 1929, se sugiere aplicar medidas de política fiscal contracíclica para paliar los daños de las crisis económicas. La idea es que el aumento de la inversión pública motive el consumo de los hogares y la inversión privada. A excepción de Nicaragua, todos los países han anunciado paquetes fiscales, superando los 5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) en el caso de El Salvador, Honduras y Panamá. No obstante, dadas las condiciones adversas en los mercados financieros internacionales, los países están enfrentando serias dificultades para poder colocar la deuda. De acuerdo con un estudio que mide los niveles de respuesta ante la emer-

1 Manfred Lenzen, Daniel Moran, Keiichiro Kanemoto & Arne Geschke (2013): "Building EORA: A global multi-region Input-Output database at high country and sector resolution". *Economic Systems Research*, 25:1, 20-49.

gencia del coronavirus, Honduras es el país que más ha logrado incrementar la ejecución de su gasto público (7.2% del PIB), seguido por Panamá (6.4%) y Guatemala (3.4%).² El Salvador es el país que presenta la disparidad más grande entre lo anunciado y lo ejecutado hasta el momento (alrededor de 11.5% anunciado contra un 1.3% ejecutado).

En Costa Rica se han aplicado medidas fiscales de muy corto alcance (abajo del 1% del PIB), optando por darle más relevancia a las reducciones de la tasa de interés. Sin embargo, los efectos de la política monetaria expansiva en momentos de crisis son reducidos, debido a que las expectativas de los inversionistas sobre sus rendimientos futuros pueden ser tan pesimistas que aún con tasas bajas de interés no se animen a pedir prestado para invertir. Por otro lado, preocupa especialmente la situación de Nicaragua, país que ya venía sumido en una profunda crisis económica y sociopolítica, y que ahora ha tenido una respuesta débil en materia sanitaria y nula en materia económica.

De manera coincidente pero no fortuita, Guatemala, Honduras y Panamá aparte de ser los países que más han logrado ejecutar un aumento del gasto público, son también los que antes de la crisis presentaban una mayor amplitud en su espacio fiscal, es decir, contaban con una posición más sólida para adquirir nueva deuda. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de tener mayor margen de acción para disponer de recursos en un contexto de crisis económica, y es por ello que se sugiere ahorrar en los períodos de auge para así poder gastar ante desplomes en la actividad económica.

Según proyecciones del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá terminarán el año 2020 con un cociente de deuda pública entre PIB arriba de los valores críticos.³ No obstante, la austeridad está contraindicada ya que provocaría una caída más pronunciada del PIB, aumentando el ratio deuda/PIB, aún si la deuda se mantiene constante. Es preciso mencionar que las políticas fiscales expansivas buscan servir de contrapeso a la caída de la actividad económica, sin embargo, no se puede suponer que logren revertir el signo negativo del crecimiento del PIB que se espera para este año.

2 Ceyhun Elgin, Gokce Basbug, & Abdullah Yalaman (2020): "Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index". *Covid Economics: vetted and real time papers*, 3, 40-53. Los datos brindados sobre la ejecución de gasto público fueron consultados el día 11 de junio de 2020.

3 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2020): "Perfiles macrofiscales de Centroamérica No. 13". Guatemala destaca por un valor bajo en el ratio deuda/PIB, sin embargo, tiene una carga tributaria y gasto público -como proporción del PIB- por debajo del promedio centroamericano.

El tamaño de los paquetes fiscales no se relaciona directamente con su efectividad. En el contexto de espacios fiscales reducidos, es imprescindible la calidad del gasto público. Por ejemplo, si las transferencias a la población se consumen mayoritariamente en productos importados, el efecto multiplicador del gasto público sobre la actividad económica se vería mermado. Es por ello que el diseño técnico adecuado de las medidas de respuesta adquiere una relevancia crucial. Aún con la urgencia de la crisis sanitaria, se debe buscar reducir al máximo las improvisaciones. Los intereses políticos o electorales no deben ser un factor en la toma de decisiones técnicas, ya sean económicas o sanitarias.

También es de vital importancia que los recursos públicos sean manejados con transparencia y que los países cuenten con un Estado de Derecho sólido. Actualmente, estas condiciones no se cumplen en algunos países centroamericanos, es preocupante la debilidad del Estado de Derecho en Honduras, el autoritarismo del régimen Ortega-Murillo en Nicaragua, y los recientes gestos autocráticos del gobierno de Bukele en El Salvador. No se deben escatimar esfuerzos en el diseño de las medidas para afrontar la crisis, y además se debe garantizar la seguridad jurídica a los ciudadanos y empresas. De lo contrario, el aumento del gasto público no logrará servir de contrapeso a la caída del PIB. En el caso de Nicaragua, es impostergable que el gobierno reaccione con medidas económicas y sanitarias, de otro modo las consecuencias podrían ser aún más devastadoras.

Los paquetes fiscales deben ejecutarse en fases, tomando en cuenta la urgencia, el alcance temporal y el objetivo de las políticas implementadas. En el corto plazo, los países que han aplicado medidas de distanciamiento social deben enfocarse en preservar los puestos de trabajo formal, apoyar a las empresas —priorizando a las MIPYMES de sectores vulnerables—, y asegurar un nivel mínimo de ingresos que le permita subsistir a la población más desprotegida. Asimismo, se debe garantizar el suministro de productos alimenticios e insumos médicos necesarios para hacer frente a la pandemia. De igual manera, los gobiernos necesitan ajustar sus planes y procesos vigentes a la nueva normalidad que impone la pandemia, especialmente en los temas del manejo de desastres naturales y medidas para reducir la inseguridad alimentaria.

Sin duda la emergencia sanitaria representa un gran reto, pero los gobiernos también deben usar el tiempo del distanciamiento social estricto para diseñar medidas económicas de mediano y largo plazo. El efecto de los paquetes fiscales sobre la economía se presenta con cierto rezago, por lo que es importante que los países diseñen de manera oportuna sus planes con el objetivo de implementarlos en la fase de reapertura económica. Los paque-

tes de estímulo deben enfocarse no solo en enfrentar la coyuntura, sino en sentar las bases para modernizar y reforzar la cobertura de los sistemas de salud y de protección social universal. En el largo plazo, es deseable que los países cuenten con un plan de inversión con participación multisectorial que marque el camino a seguir.

La adquisición de deuda para llevar a cabo una política fiscal contracíclica provocará presiones sobre las finanzas públicas de los países, principalmente en aquellos que cuentan con un espacio fiscal más reducido. La pandemia ha hecho evidente la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal al interior de los países.⁴ Una discusión que ya era urgente, hoy se vuelve impostergable. La reforma debe ser de carácter progresivo y redistributivo, basándose en impuestos directos a los ingresos o al patrimonio. Se trata de aumentar los ingresos fiscales mediante una imposición que tenga la capacidad de reducir la desigualdad y redistribuir el ingreso hacia los estratos menos favorecidos. Lo anterior es importante no solo para apuntalar el crecimiento económico, sino también para reducir las probabilidades de un incremento en los conflictos sociales, especialmente en los países del triángulo norte y Nicaragua. Asimismo, se debe atacar decididamente la elusión y evasión fiscal, y analizar detenidamente el otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas vinculadas a zonas francas o maquilas.

Independientemente de los caminos a seguir, es un hecho que los países de Centroamérica se enfrentarán a riesgos derivados de la inestabilidad de sus finanzas públicas, por lo que es necesario empezar a promover desde ya un pacto fiscal. Lamentablemente, este tema en la región ha estado supeditado a los intereses particulares de sus élites,⁵ y además, no parecen existir condiciones políticas para llevar a cabo reformas fiscales progresivas y redistributivas. Empero, el tema no deja de ser urgente, especialmente en países como El Salvador, que a parte de su deuda externa, tiene problemas adicionales vinculados con su deuda previsional.

Hasta el momento, las medidas sanitarias y económicas implementadas en los países centroamericanos han sido dispares, por lo que la velocidad de recuperación puede variar, implicando un riesgo de “recontagio” de la crisis económica para los países que la vayan superando. Dada la importancia de la región en su conjunto para la suerte individual de los países, los paquetes fiscales nacionales deberían incorporar medidas encaminadas a fortalecer los lazos intrarregionales. Ante la coyuntura, los países de Centroamérica deberían gestionar conjuntamente ante los mercados internacionales la adquisi-

4 Costa Rica implementó una reforma el año pasado, sin embargo, será insuficiente para solventar sus problemas fiscales ante la situación adversa de la crisis.

5 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015): “Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas”.

ción de productos alimenticios y suministros médicos. De igual manera, se podría promover de manera conjunta el debate internacional sobre los mecanismos para aplazar o reducir la deuda externa de los países en desarrollo.

A nivel global, uno de los principales cambios que se esperan es la reconfiguración de las cadenas internacionales de producción. Estados Unidos se encuentra en un proceso de relocalización de las empresas manufactureras que han estado operando en China, por lo que una política industrial coordinada a nivel regional es necesaria para aprovechar las oportunidades que este proceso puede brindar a la región. De manera inmediata, como mínimo se deberían coordinar medidas para detener la destrucción del tejido productivo intrarregional y las cadenas de suministros. En relación con el turismo, se espera que los viajeros preferirán trayectos cortos, situación que se podría aprovechar para promover el turismo interno y regional. A su vez, el proceso de toma de decisiones requiere de insumos estadísticos de calidad, por lo que sería sumamente provechoso fortalecer los sistemas regionales de recopilación de información estadística.

La falta de coordinación regional de las medidas para afrontar la crisis puede reducir su impacto positivo, aumentando el período de recuperación. Sin embargo, el agotamiento del marco institucional vigente de la integración y la falta de condiciones políticas a nivel regional, dificultan llevar a cabo una coordinación genuina, transparente y eficiente. Aun cuando la situación de Costa Rica y Panamá es más favorable en términos generales, el contexto de una región deprimida económicamente y con grandes riesgos de escalar en sus conflictos sociales, puede terminar por mermar sus esfuerzos individuales para paliar los efectos de la crisis.

Centroamérica está ante una nueva oportunidad para repensar y fortalecer la integración. En el mundo que nos espera después del coronavirus, la integración regional está llamada a jugar un papel clave no solo en la recuperación, sino también en el desarrollo económico de largo plazo. En el futuro, la construcción de un mercado interno regional sólido, el fortalecimiento de la articulación productiva regional y la ampliación del espacio fiscal por medio de reformas progresivas y redistributivas reducirían la vulnerabilidad de la región ante los *shocks* externos. La crisis del coronavirus es muy particular, pero no es la primera ni la última que le tocará enfrentar a la región.