

# ¿Cómo encontró la pandemia del Covid-19 a América Latina?

## How did you find the Covid-19 pandemic in Latin America?



**Hugo Eduardo Beteta**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL  
< hugo.beteta@cepal.org >

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:

23 de junio de 2020

### Resumen

Se sostiene que la pandemia mostró las fallas estructurales que se vienen acumulando a partir de la crisis de la deuda en la década de 1980 en América Latina, y que se han acentuado en estos tiempos. Incluso antes de la pandemia, América Latina ya navegaba la creciente rivalidad y contradicciones entre Estados Unidos y China, y el comercio mundial venía creciendo a tasas menores. En el texto se resaltan algunos desafíos persistentes de la fiscalidad y la inversión, los cuales permitirían construir aparatos estatales competentes y mejorar su capacidad para conducir la recuperación y el desarrollo de nuestra región. También se advierte la situación de precariedad generalizada, lo que ha imposibilitado el confinamiento masivo necesario para gestionar con eficacia la pandemia, y que también ha inhibido el desarrollo de mercados internos y de exportación, en un momento en que el comercio global está pasando igualmente por una severa crisis. Se requiere recuperar al Estado, articulando nuevos los contractos sociales, nuevos pactos fiscales y de desarrollo productivo que permitan encaminarnos hacia un nuevo modelo de desarrollo también nuevo.

### Abstract

It is argued that the pandemic showed structural failures, which have accumulated since the debt crisis of 1980 in Latin America, accentuated in recent times. Before the pandemic, Latin America already moved between the increasing rivalry and contradictions of the United States and China, as international commerce grew at lower rates. In context some highlights are persistent challenges in taxation and investment, which would permit building competent state apparatus, and ameliorate their capacity to conduct the recovery and development of our region. It is also noticed the general precarious situation, which has made impossible the massive confinement needed to effectively manage the pandemic, and has also inhibited building internal and export markets, in a moment when global commerce is going through a severe crisis. In order to recover the state, we need articulating new social contracts, and new fiscal and productive pacts that allow us to go to a development model also new.

**L**a pandemia y las medidas para contenerla pararon súbita y simultáneamente la economía global, que hoy se encuentra en una recesión y que podría inclusive entrar en una depresión generalizada ante la incertidumbre de sucesivas oleadas de afectaciones por la Covid-19. Algunos argumentan que “esta recesión no tiene culpables”, y que es necesario aplicar fuertes medidas contra cíclicas de la mano con la banca multilateral de desarrollo. Después de un terrible trimestre o dos, con respuestas adecuadas y contundentes

# 180

*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/>).

de los gobiernos pasaríamos por una recuperación tipo “V” para retornar a la normalidad llena de potencial y oportunidades que ya gozábamos antes de la pandemia.

Pero la pandemia, que detonó una crisis sin precedentes en América Latina, también reveló fallas estructurales que se vienen acumulando a partir de la crisis de la deuda en la década de 1980, y que se han acentuado desde la última crisis de 2009. La respuesta a la Gran Recesión inundó de liquidez a los mercados e impulsó aún más la financiarización. Muchos países incrementaron la renuncia fiscal y los incentivos tributarios para los más ricos con la esperanza de aumentar la inversión privada. La región experimentó a partir de esa crisis una década de muy bajo crecimiento económico. La inversión no remontó y la recuperación productiva fue decepcionante. La informalidad laboral, pobreza, inseguridad alimentaria y desigualdad se deterioraron. La crisis del 2008-2009 fue una oportunidad perdida para cambiar el curso del desarrollo: el régimen de acumulación centrado en las bolsas y los mercados financieros continuó imbatible durante la década previa a la irrupción de la pandemia, mientras las capacidades del Estado y la resiliencia de los hogares y las empresas continuaban en declive.

El comercio sostuvo una importante alza en América Latina durante las tres décadas que precedieron a la crisis del 2008. Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB regional más que se duplicaron en ese período hasta alcanzar 72% del PIB. El peso del comercio exterior en el PIB mexicano, por ejemplo, pasó de alrededor de 15% del PIB a inicios de la década de 1980 a un 65% del PIB en 2011. Esta evolución fue en parte una respuesta a las condicionalidades para hacer frente a la crisis de la deuda y también fue el resultado de la adopción de estrategias de desarrollo donde las exportaciones y una mayor integración con los mercados externos y las cadenas de valor eran pilares centrales. Antes de la pandemia, América Latina ya navegaba la creciente rivalidad y contradicciones entre Estados Unidos y China –sus dos principales socios comerciales– y el comercio mundial venía creciendo a tasas menores a 5% anual desde 2014. El volumen de comercio global ya había caído un 3% en el primer trimestre del 2019, y el índice de precios de las materias primas ya había bajado casi un 30% durante el mismo periodo antes de la irrupción de la pandemia. La crisis del Covid-19 sorprendió a la región con uno de sus motores de crecimiento apagado: el comercio internacional.

La pandemia es una crisis sin precedentes, pero también es una oportunidad sin precedentes para la transformación. La reactivación de corto plazo en buena medida puede definir las trayectorias y posibilidades de desarrollo en el mediano y largo plazos, así como las respuestas a la Gran Recesión afectaron la trayectoria de desarrollo de la región en la década pasada. En

este breve ensayo anoto algunos desafíos persistentes de la fiscalidad y la inversión que permitirían, a mi parecer, construir aparatos estatales capaces y competentes y mejorar su capacidad para conducir la recuperación y el desarrollo de nuestra región. También apunto la situación de precariedad generalizada de las personas y sus hogares que ha imposibilitado el confinamiento masivo necesario para gestionar con eficacia la pandemia y que también ha inhibido el desarrollo de mercados internos que complementen los mercados de exportación, en un momento en que el comercio global está pasando también por una severa crisis.

Concluyo anotando la necesidad de recuperar al Estado, articulando nuevos los contratos sociales basados en regímenes de bienestar universales y desmercantilizados, pactos fiscales y de desarrollo productivo que permitan encaminarnos hacia un nuevo modelo de desarrollo donde la justicia, la resiliencia y la prosperidad tengan un mejor equilibrio.

### **I Creciente vulnerabilidad económica en América Latina y el Caribe**

La pandemia de la Covid-19 encontró a América Latina y el Caribe en un momento de gran debilidad económica y de vulnerabilidad macroeconómica. El desempeño económico de la región desde la crisis de la deuda en la década de 1980 ha sido decepcionante. Mas de 90% de los latinoamericanos viven hoy en países donde el crecimiento del PIB per cápita ha sido menor a 2% en las últimas cuatro décadas, y un tercio lo hace en países con crecimiento del PIB per cápita menor a 1% en el mismo período. El PIB per cápita de América Latina como proporción del estadounidense ha decrecido desde 1982 y no ha excedido 30% que se había alcanzado a inicios del siglo XX. Incluso los países más dinámicos no han logrado cerrar la brecha de ingresos respecto a países desarrollados o a países emergentes de Asia. Históricamente, la dispersión en las tasas de crecimiento entre los países de la región tiende a elevarse después de las crisis y es probable que esto ocurra de nuevo con la crisis de la pandemia (Cepal 2013).

Entre 2010 y 2019, la tasa de crecimiento promedio del PIB regional disminuyó de 6 a 0.2% anual. El quinquenio de 2014-2019 fue el de menor crecimiento para América Latina y el Caribe desde 1950 (CEPAL 2020a). A partir del segundo trimestre de 2018 las subregiones de América del Sur y de México y Centroamérica venían evidenciando una marcada desaceleración de su actividad económica. En América del Sur habían disminuido significativamente el aporte del consumo privado y de las exportaciones al crecimiento. En México y Centroamérica había caído el aporte de la inversión y las exportaciones al crecimiento.

Las sucesivas crisis de la región<sup>1</sup> han derivado en fuertes ajustes fiscales apalancados con fuertes condicionalidades de los organismos financieros internacionales. Adicionalmente, los gobiernos adoptaron progresivamente a partir del año 2000 marcos institucionales, por ejemplo, las reglas fiscales, que impulsaron un mayor equilibrio de las finanzas públicas como objetivo central de la política fiscal. Esto permitiría posteriormente episodios de políticas contra cíclicas en algunos países, la reducción de los déficit fiscales e inclusive la generación de superávit primarios.

Los ingresos públicos totales de los gobiernos centrales de América Latina se mantuvieron prácticamente estables alrededor de 18.1% del PIB entre 2011 y 2019, pero este promedio en realidad ocultó realidades heterogéneas entre las subregiones del hemisferio (Cepal 2019b). Los ingresos totales del gobierno central en los países de Centroamérica aumentaron en promedio de un 15.8% del PIB en 2018 a un 16.1% del PIB en 2019. (CARD 2020). En América del Sur, los ingresos totales pasaron de representar 19.4% en 2017 a 119.7% del PIB en 2018 como resultado del mayor dinamismo de la recaudación tributaria y el alza de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables. En el Caribe, un incremento de la recaudación tributaria impulsó la evolución de los ingresos totales, que alcanzaron un 27.6% del PIB en 2018, frente a un 26.3% del PIB en 2017.

La pandemia encontró a la región en un proceso de consolidación fiscal. El déficit primario del conjunto de los países de América Latina pasó de 0.8% del PIB en 2017 a 0.5% del PIB en 2018, principalmente debido al recorte registrado en el gasto primario –los gastos totales excluidos los pagos de intereses– (19.0% del PIB en 2017 a 18.6% del PIB en 2018). Como resultado de la consolidación fiscal, el aporte del gasto público al crecimiento se contrajo.

La respuesta pública a la pandemia y el anuncio de masivos paquetes fiscales aunados a la parada súbita de las economías precipitó un rápido y profundo deterioro del contexto fiscal de los países de América Latina. La consagrada disciplina fiscal cedió paso a anuncios de paquetes fiscales muy significativos (Observatorio Fiscal CEPAL, 2020) para paliar los altos costos sociales derivados del necesario confinamiento y para evitar bancarrotas generalizadas y pérdidas masivas de empleos por la súbita parada de la economía ocasionada por la pandemia. Pero la región ya venía arrastrando debilidades fiscales de larga data. En el caso de México, por ejemplo, la discusión sobre los paquetes de medidas para enfrentar la pandemia puso de nuevo bajo el foco viejos problemas estructurales con las finanzas públicas de la región: su perenne insuficiencia, su pro-ciclicidad y dependencia en los ciclos de

<sup>1</sup> A la crisis de la deuda de la década de 1980, cabe agregar la crisis de México en 1994, asiática de 1997, la de Rusia y Turquía en 1998, la de Brasil en 1999 y la de Argentina de 2001. Ecuador, países del Caribe y de Centroamérica han sufrido también fuertes shocks climáticos.

los recursos naturales, los bajos niveles de inversión, así como la evasión y privilegios fiscales.

A pesar de la mejora de la posición fiscal registrada en América Latina, la deuda pública bruta alcanzó un 44.8% del PIB en 2019, frente a un 39.4% del PIB en 2017 (La deuda pública bruta de los gobiernos centrales de los 18 países de América Latina, sin incluir Argentina, aumentó modestamente de 38.4% del PIB en 2017 a 39.2% del PIB en 2018). Para 2019, la mayoría de los países del cono sur y de Centroamérica estaban aumentando su deuda pública bruta, pero nada anticipaba la magnitud de los paquetes de gasto que estaban por venir. La magnitud de los paquetes de estímulo, necesarios para la gestión humanitaria de la crisis, augura, sin embargo, años futuros plagados de ajustes fiscales y consolidación y mayor exposición a shocks macro financieros y de otro tipo en ausencia de pactos y reformas fiscales de gran calado.

En Centroamérica, el aumento del servicio de deuda durante años anteriores puso presión en los recursos públicos disponibles para el gasto social. Pese a reformas fiscales (Costa Rica, Guatemala y Honduras) o la generación de superávit primarios (El Salvador) la deuda pública de los gobiernos centrales de los países centroamericanos aumentó de un promedio de 33.2% del PIB en 2010 a 44.0% del PIB en 2019. Al mismo tiempo, el pago promedio de intereses de la deuda creció del 1.8% del PIB a 2.5% de PIB, mayor que el gasto en salud de los gobiernos centrales de El Salvador (2,4% del PIB), Guatemala (1.1% de PIB), Honduras (2.4% del PIB), Panamá (1.7% del PIB) o la República Dominicana (1.7% del PIB). En América Latina, la situación no era tan diferente, el gasto promedio del gobierno central en salud alcanzaba 2.2% del PIB en 2019, mientras la recomendación para cerrar las brechas de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) alcanzaba un nivel de gasto de 6% del PIB.

Debido a la constante pérdida de *stock* de infraestructura y la consecuente necesidad de financiamiento para recuperar su estructura productiva frente a los huracanes, los países del Caribe presentan altos niveles de endeudamiento público, que se traducen en fuertes pagos de intereses. Con unos resultados primarios superavitarios durante la última década (con un superávit promedio de 0.8% del PIB), los balances globales de los gobiernos centrales de los países caribeños se mantuvieron deficitarios, con un promedio de 2.5% del PIB. La generación de superávit primarios inhibió la inversión pública y el gasto social en estos países. Aunque los altos superávit primarios llevaron a una disminución de la deuda pública de 72.8% del PIB en 2017 a 68.5% del PIB en 2019, países como Barbados, Belice y Jamaica aún tienen niveles de deuda superiores a 85% del PIB y enfrentan pagos de intereses que oscilan entre 3 y 6.3% del PIB.

La evasión y la elusión tributaria siguen siendo uno de los principales obstáculos a la movilización de recursos internos para financiar el desarrollo de la región. Las pérdidas por incumplimiento tributario del impuesto a la renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), por ejemplo, alcanzaron 6.3% del PIB regional en 2017, una cifra equivalente a 335.000 millones de dólares, casi tres veces el total de los gastos de capital de los gobiernos centrales de América Latina (115 000 millones de dólares en 2018) (Cepal 2019c).

La movilización de recursos internos para financiar el desarrollo de la región también se ve limitada por los numerosos incentivos fiscales y tratamientos tributarios preferenciales. El costo de estas transferencias de recursos públicos a través del sistema tributario es considerable en la región y creciente en algunos países. El promedio de los gastos tributarios<sup>2</sup> de 13 países de América Latina se mantuvo invariable alrededor de 3.7% del PIB (entre 2013 y 2017), aunque esta cifra creció en los países centroamericanos, México y la República Dominicana durante el período (pasando de 4.1% del PIB en 2014 a 4.3% del PIB en 2017) (Cepal 2018).

Los gastos tributarios pueden entenderse como una política de gasto que se aplica a través del sistema tributario, fuera del proceso presupuestario regular y representan una cifra muy significativa. Los gastos tributarios en 2017 equivalían a más de la cuarta parte de los gastos presupuestarios del gobierno central en Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, a una quinta parte de los gastos de los gobiernos centrales de Guatemala y El Salvador y a una sexta parte del gasto del gobierno federal de México. El gasto tributario ordinario en cualquier año en muchos países de la región excede en montos de los paquetes extraordinarios anunciados para responder ante la Covid-19.

Como ya hemos señalado, los ajustes macroeconómicos requeridos para gestionar las crisis anteriores han resultado en importantes reducciones de la inversión pública como porcentaje del PIB. La inversión total se mantuvo abajo de 20% del PIB desde la crisis de la deuda de la década de 1980, durante las diversas crisis de la de 1990 y alcanzó su nivel más bajo (16.7%) en 2003. La inversión aumentó a partir de entonces hasta alcanzar su valor más alto en 2012 (22.9% del PIB regional), con valores muy por debajo de los alcanzados en 1980 (25.5%). En contraste, las economías emergentes asiáticas que han registrado altas tasas de crecimiento mantuvieron en esos años tasas de inversión sistemáticamente superiores a las de América Latina. Entre 35 y 45% para India y China, y tasas mayores a 25% para otras economías asiáticas. Grandes economías de la región como Brasil y Argentina mantuvieron sus niveles de inversión total (pública y privada) por debajo de 20% del PIB entre 1980 y el 2010. Guatemala ha mantenido bajos niveles de inversión total a lo

<sup>2</sup> Los gastos tributarios asumen diferentes formas, desde exenciones, deducciones, créditos y tasas reducidas hasta diferimientos impositivos y sistemas de depreciación acelerada.

largo de muchas décadas: 9.7% del PIB (80s), 10.4% (90s) 15.6% (1999-2002), 17% (2003-2010), para volver a estar por debajo de 15% del PIB en años recientes (Cepal 2013, Cepal 2020).

En América Latina y el Caribe la inversión es mayoritariamente privada. A nivel regional, la inversión privada representa aproximadamente 75% de la inversión total. La formación bruta de capital privada en América Latina promedió 11.7% del PIB (década de 1980), 14.3% (década de 1990) y alcanzó 15.7% entre 2003 y 2010. Sólo en pocos episodios logró la inversión privada compensar las caídas sostenidas en inversión pública que se dieron a partir de la crisis de la deuda. Y la inversión privada no sólo evidencia insuficiencia sino problemas en su composición y destino. La construcción representa, en promedio, dos terceras partes de la inversión total (aproximadamente 12% en relación con el PIB) dividida en partes prácticamente iguales entre la construcción residencial y la no residencial. Por su parte, la maquinaria y equipo representa sólo una tercera parte del total de la formación bruta de capital regional (aproximadamente 6% del PIB regional). En Estados Unidos, en contraste, la inversión en maquinaria y equipo representa un 58.3% de la inversión total (Moreno-Brid, Sandoval y Valverde, 2016). Los sectores receptores de los más importantes montos de inversión privada no siempre son los que tienen mayor impacto por su encadenamiento con otros sectores productivos al destinarse mayoritariamente durante los booms a la extracción de recursos naturales. Además, la inversión privada está muy concentrada en 10% de las empresas más grandes de la región que centralizan 69% de la inversión de largo plazo (Misas, 1993).

Es decepcionante constatar que la inversión pública nunca recuperó los niveles previos a la crisis de la deuda. La formación bruta de capital fijo pública de la región alcanzó un 5.6% del PIB entre 1980 y 1989, para declinar a 4.6% entre 1990 y 1998 y decaer de nuevo a un 4% entre 1999 y 2002. La inversión pública acompañó el auge de las materias primas entre el 2003 y el 2010, lo que permitió alcanzar un promedio regional de 4.6% del PIB durante ese período, para finalmente exceder 5% del PIB en 2013. Una mayor participación del ahorro nacional público y privado y el correspondiente menor uso de la deuda externa permitió a los países de la región hacer políticas contra cíclicas en mejores condiciones y resultados en crecimiento durante la crisis de 2009 que en crisis anteriores. La inversión pública promedio de la región, sin embargo, eventualmente se redujo de 3.9 a 3.2% del PIB durante el proceso de desaceleración económica y consolidación fiscal observado hasta el año pasado. La inversión pública en México, por ejemplo, cayó un 5% anual en términos reales entre 2012 y 2017. Otros países, sin embargo, mantuvieron en años recientes tasas de inversión pública muy por encima del promedio de la

región, como el Estado Plurinacional de Bolivia (15.0%), Panamá (8.2%), el Ecuador (8.0%) y Honduras (5.4%). (Cepal 2013, Cepal 2020).

## **II Creciente precarización laboral y pobreza en América Latina**

La pandemia también encontró a América Latina y el Caribe en un contexto de desigualdad, vulnerabilidad de estratos medios de la población, creciente pobreza y extrema pobreza, así como en un debilitamiento de la cohesión social y múltiples manifestaciones de descontento popular en varios países.

A partir de la crisis de la deuda de 1980, la pobreza en América Latina pasó de 40.5 a 48.4% al tiempo que la pobreza extrema se incrementó de 18.6 a 22.6%. Uno de cada dos hogares era pobre, y uno de cada cinco hogares era indigente al final de la década. La política de severos ajustes fiscales que acompañaron a la crisis, además está decirlo, agravaron la situación de la pobreza al limitar la capacidad de hacer políticas compensatorias. La década siguiente evidenció una recuperación económica leve pero inestable por lo que la pobreza mejoró muy poco. Entre 2002 y 2008 marcado por el aumento de los precios de los bienes de exportación generó un auge en el ingreso nacional disponible y la reducción de la pobreza y la indigencia. Entre 2002 y 2014 la tasa promedio de pobreza en la región se redujo de 45,5 a 27,8%, lo que permitió que 66 millones de habitantes de América Latina salieran de la pobreza. De manera similar, la pobreza extrema pasó de 12.2 a 7.8% en la región durante ese periodo. La pobreza rural –que pasó de un 62.4% a un 49.8% de la población– y la indigencia rural –38.4 a 28.8% tuvieron reducciones significativas en el mismo período y pero mantuvieron niveles extremadamente altos.

El desempeño laboral de la región en 2019 reflejaba la situación de estancamiento económico. Como ya hemos anotado, durante 2019 se mantuvo en América Latina un bajo crecimiento económico (0.2%), inferior al registrado en 2018 (1%) y continuando una racha de desaceleración económica en la región que ya llevaba seis años. Los empleos de calidad se hacían cada vez más escasos en la región: aproximadamente 26.3 millones de personas estaban buscando un empleo sin conseguirlo en 2019. El número de trabajadores por cuenta propia crecía más que el de asalariados. La informalidad laboral aumentaba incluso entre los asalariados laborando en empresas formales en algunos países. También crecía la proporción de trabajadores que, pese a querer trabajar más horas, no encontraban donde hacerlo. La mayoría de los empleos nuevos de 2019 se generaron en los sectores del comercio, de los restaurantes y hoteles, caracterizados por su mayor concentración de informalidad y de trabajadoras: estos serían los empleos más tempranamen-

te afectados por el confinamiento impuesto por la Covid-19. Finalmente, el poder de compra de los trabajadores estaba prácticamente estancado, pues tanto el salario medio como los salarios mínimos<sup>3</sup> habían experimentado sólo modestas mejoras en el hemisferio.

A partir de 2015 se evidenció ya un aumento de la pobreza en la región. El fin del auge de las exportaciones de materias primas y la consecuente desaceleración económica redujeron el espacio fiscal y marcaron un retorno de un período de ajustes que redundaron en menor cobertura y continuidad de políticas de inclusión social y laboral en la región, así como mayor desempleo y creciente informalidad laboral. Algunas de las barreras estructurales se manifestaron en estos seis años de escaso crecimiento. La incidencia de pobreza era mayor entre residentes rurales, niños y niñas y mujeres en todos los países. La incidencia de pobreza entre personas indígenas (2.2 veces) y afrodescendientes (2.8 veces) era mucho mayor que la incidencia de pobreza de otras personas (Cepal 2019a).

Para 2019, alrededor de un 30.8% de la población de la región era pobre y un 11.5% se encontraba por debajo del umbral de la pobreza extrema. La CEPAL estima que la pobreza extrema en la región pasó de 46 millones de personas en 2014 a 72 millones en 2019 (CEPAL 2020b). Además, a pesar de los logros en reducción de pobreza durante los primeros años del nuevo milenio, en la región había 285 millones de personas no pobres, pero muy vulnerables que tenían ingresos per cápita de hasta tres veces la línea de pobreza, y que carecían de ahorros suficientes para enfrentar una crisis en 2017. La CEPAL (2019a), ha estimado que el riesgo de caer en pobreza oscila entre un 82% para el estrato no pobre bajo y un 35% para el estrato no pobre medio, en caso de que el principal receptor del hogar pierda su empleo. Esos estratos medios bajos de América Latina son altamente vulnerables ante las crisis por su bajo nivel educacional, baja calidad de inserción laboral, poco acceso a servicios públicos e insuficiente protección social y han sido importantes actores sociales en las crisis políticas de Brasil en 2013 (por el alza del servicio de transporte) o en Chile en 2011 (por el lucro en la educación superior) así como en sucesivas protestas que sacudían al hemisferio justo antes de la llegada de la pandemia.

En muchos países, la depreciación de las monedas locales derivada de la búsqueda de activos seguros durante la crisis de la pandemia, se traspasó a los precios de los alimentos en la medida que una porción significativa eran alimentos importados, la producción local estaba vinculada al comercio internacional o los contratos entre las agroindustrias y los productores

3 Con la notable excepción de México cuya nueva administración aceleró durante el 2019 el incipiente proceso de recuperación del salario mínimo que había iniciado en la administración anterior.

locales estaban denominados en dólares. La inflación alimentaria complicó la precaria situación de ingresos y de inseguridad alimentaria de la mayoría de los hogares. El promedio regional ponderado del incremento del índice de precios de los alimentos entre enero y abril de 2020 fue de 3.2%, cifra cinco veces superior al alza del IPC (CEPAL FAO 2020d).

La dinámica de la crisis de inseguridad alimentaria y de ingresos potenciará indudablemente algunas condiciones de comorbilidad (diabetes y sobrepeso) sumadas al coronavirus entre las personas de más bajos ingresos. Esto evidencia como algunas crisis se potencian entre sí: la precariedad económica y la malnutrición potencian los impactos de la crisis de la pandemia.

La CEPAL estima que por causa de la Covid-19, en 2020 la pobreza en América Latina y el Caribe podría aumentar, al menos, 3.5 puntos porcentuales (24 millones de personas en pobreza adicionales), totalizando 210 millones de personas. Según estimaciones de la CEPAL, la pobreza extrema aumentará 2,3 puntos porcentuales (15 millones de personas adicionales) y llegará a 83 millones de personas (Cepal 2020b).

En América Latina, la desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini ha aumentado en el mediano plazo después de las grandes crisis, aunque inmediatamente después puede reducirse si los ingresos de los deciles altos caen más rápidamente que los de los hogares más pobres por recibir transferencias públicas o privadas (remesas). En las crisis de las décadas de 1980 y 1990 la concentración de ingresos eventualmente aumentó en la mayoría de los países y en las mayores economías de la región debido a la alta inflación y el desempleo que afectaron especialmente a los más pobres en ausencia de transferencias públicas significativas.

La desigualdad de ingresos entre los hogares y las personas se redujo apreciablemente en la región desde principios de la década de 2000. El promedio simple de los índices de Gini de 18 países de América Latina bajó de 0.543 en 2002 a 0.465 en 2018. Sin embargo, el ritmo de reducción se enlenteció en los años recientes: entre 2002 y 2008 la disminución anual promedio del índice fue de 1.3%; entre 2008 y 2014, de 0.8%, y entre 2014 y 2018, de 0.3%. Es debatible que el escenario futuro inmediato apunte a un empobrecimiento generalizado, pero con niveles similares de desigualdad, donde los ingresos de los deciles más altos caen más –por las pérdidas en las bolsas y en los activos financieros e inmobiliarios– que los de los hogares de menores ingresos por las medidas sin precedentes que han tomado los gobiernos para apoyar a los hogares de menos ingresos. A mediano plazo, sin embargo, la evolución de la igualdad puede empeorar si masivos niveles de desempleo y la precarización laboral se combinan con fuertes ajustes fiscales en servicios sociales para colocar los niveles de deuda en una senda de sostenibilidad.

Tal como se observó en la distribución del ingreso corriente de los hogares, desde 2002 la participación de la masa salarial en el ingreso total creció en ocho países del cono sur la región, lo que revirtió la caída que se producía desde la década de 1970. En contraste, México y Centroamérica, países que partían de una participación de la masa salarial en el ingreso total substancialmente menor a la de sus vecinos del sur (alrededor de 33% *versus* 45% del PIB) continuó reduciendo la participación de los salarios y aumentando la de las remuneraciones al capital en el salario total en el mismo período.

Estudios de la CEPAL muestran que la desigualdad de la riqueza es mucho mayor que la desigualdad medida por los ingresos, al mismo tiempo que la desigualdad en la propiedad de activos financieros es mayor que la correspondiente a la propiedad de activos físicos. En Chile, el índice de Gini de los activos totales (físicos y financieros) tiene un valor cercano a 0.72, que contrasta con el valor del índice de 0.45 obtenido para la distribución del ingreso corriente de los hogares. En México, el índice de Gini de concentración del valor de las viviendas es de 0.69 y el de los contratos de casas de bolsa (valor de las inversiones en activos financieros) de 0.78, frente a un índice de la distribución del ingreso per cápita corriente de los hogares de 0.50 (Del Castillo, 2017).

La persistencia de la extrema desigualdad de ingresos y activos así como la incidencia de pobreza (rural, entre pueblos indígenas y afrodescendientes) reflejan la historia de crisis y respuestas que ha experimentado la región desde la crisis de la deuda de la década de 1980. Análisis de la CEPAL sugieren que toma a la región el doble de tiempo recuperar los niveles de pobreza previos a una crisis que sus niveles de crecimiento. La persistente desigualdad está asentada en una estructura productiva altamente heterogénea y poco diversificada, y en una arraigada cultura del privilegio donde la acumulación de poder económico frecuentemente se traduce en mayor poder político para imponer la agenda de desarrollo y moldear instituciones públicas privilegiando laxas regulaciones de competencia, sustancial elusión y privilegios fiscales y la perpetuación de gran heterogeneidad territorial en la mayoría de los países.

### **Conclusiones**

Las crisis anteriores han evidenciado la importancia de la restricción externa y de la evolución de los precios de las materias primas en el crecimiento y desarrollo de América Latina. Las respuestas a la crisis de las décadas de 1980 y 1990 permitieron generar marcos fiscales más robustos (y abatir substancialmente la inflación). Pero también pudimos constatar como los niveles de inversión se mantuvieron deprimidos por largos períodos de tiempo, es-

pecialmente los de la inversión pública. Y que los ajustes, en un contexto de cargas tributarias estables, pueden afectar la calidad y cobertura de servicios públicos esenciales como es el caso de la salud. Las salidas a las crisis anteriores, devaluar para ganar competitividad de las exportaciones, o inyectar liquidez al sector financiero mientras se bajan los impuestos al sector privado no funcionarían en esta crisis.

La pandemia es una crisis sin precedentes, pero también representa una oportunidad sin precedentes para esbozar un nuevo curso de desarrollo que responda a los históricos rezagos de nuestro hemisferio. La región, además, viene experimentando una crisis de confianza en sus líderes, en sus democracias y en sus sistemas económicos como vehículos efectivos para resolver sus problemas cotidianos y aquellos que afectan a las generaciones venideras. Acá hemos enfatizado algunos temas económicos y sociales, sin abordar la crisis de cambio climático ni la de gobernabilidad democrática cuyos síntomas son más que evidentes.

La salida a la crisis, a mi parecer, requerirá construir nuevos contratos sociales. Recuperar la capacidad del Estado deberá ser uno de los pilares centrales del nuevo contrato social. Un Estado con capacidad de recursos fiscales, organizativos e institucionales y de servicio civil. Un Estado capaz de gobernar, articular fuerzas sociales y que pueda actuar con efectividad y oportunidad. Para ello es impostergable recuperar una fiscalidad robusta, progresiva, que combata frontalmente los privilegios y la evasión. La inversión pública, la resiliencia humana y ambiental y la redistribución deben tomar una renovada centralidad dentro de la política fiscal para la recuperación post pandemia. El Estado también deberá procurar recuperar la confianza ciudadana construyendo un servicio civil profesional, combatiendo corrupción, fortaleciendo la institucionalidad Estatal y respetando el sistema de contrapesos de los distintos poderes y el estado de derecho.

Los contratos sociales de la recuperación deberán también construir, en un horizonte de una generación (25 años) un nuevo Estado de Bienestar firmemente cimentado en la universalización y la desmercantilización y en un régimen de derechos humanos exigibles. El derecho a un nivel progresivamente alto de salud preventiva y curativa y al cuidado universal a todo lo largo del ciclo de vida parecen tareas impostergables del nuevo Estado de Bienestar. El acceso universal a internet también será esencial para ecualizar el acceso a la educación ante crisis recurrentes o potenciales rebrotes de la pandemia. En Cepal también planteamos un nuevo pilar para la construcción de un renovado Estado de Bienestar: un ingreso básico universal que complemente los otros pilares del bienestar y garantice mayor autonomía y resiliencia ante futuros brotes de la pandemia a las personas. Así mismo, el nuevo

Estado de Bienestar deberá construir un sistema de pensiones universales acordes a la demografía de nuestros países.

El contrato social renovado también deberá abordar cambios en la cuestión productiva. La política industrial actual basada en la renuncia o gasto tributario deberá reemplazarse por la creación de ambientes público-privados de innovación y por la búsqueda de inversiones que sean intensivas en empleo formal y que faciliten la transición hacia tecnologías amigables con la seguridad alimentaria, el ambiente y a la adaptación transformativa al cambio climático. Además, ha sido muy evidente durante la crisis de la pandemia que la eliminación de trabajos desarticula familias y comunidades, y genera ansiedad y el miedo que a su vez contribuyen a la polarización social y política y a la desafección con la democracia. Todas estas externalidades ya no pueden serle ajenas a las empresas. No es posible tener empresas exitosas en un planeta enfermo, ni en medio de las protestas y malestar masivos de la ciudadanía. El mundo necesita soluciones empresariales para transitar a una mayor resiliencia ambiental (uso eficiente de agua, energía, reducción de contaminantes y gases de efecto invernadero, reciclaje), pero la resiliencia humana también demanda soluciones empresariales (condiciones seguras de retorno al trabajo, salarios equitativos para mujeres, estabilidad y formalización en contratos para jóvenes, seguro al desempleo, instancias de negociación obrero-patronal). No es viable tercerizar la solución a la desigualdad social y la pobreza en el Estado e ignorar que se nutren de decisiones empresariales cotidianas. Como ha dicho reiteradamente la CEPAL: “No sólo en lo social se juega lo social” (Barcena, 2012).

Si bien un nuevo contrato social es impostergable ante la magnitud de las crisis que se han venido acumulando, no es suficiente. Muchos retos esenciales como el cambio climático o la tributación y la reestructuración de deudas no pueden ser resueltos y abordados exclusivamente desde las lógicas nacionales. En materia fiscal, por ejemplo, es impostergable construir un tratado para prevenir los paraísos fiscales. Los bienes públicos globales requieren urgentemente del fortalecimiento y desarrollo de una renovada institucionalidad para el multilateralismo.

El contrato social fortalecido y sus pilares –un nuevo Estado de bienestar, un Estado recuperado–, un pacto fiscal para la reconstrucción y un nuevo pacto productivo podrán sentar las bases de un modelo de desarrollo que coloque a la resiliencia humana y ambiental, la igualdad y la prosperidad en un equilibrio virtuoso. La pandemia del Covid-19 puede nuestra la última llamada de atención para hacerlo.

## Referencias

- Barcena, Alicia (2012), *Discurso inaugural periodo de sesiones de Cepal*. San Salvador.
- CARD (2020), “Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020”, sede subregional de la Cepal en Mexico, Cepal, Mexico.
- CEPAL (2013), *Estudio Económico*, Santiago de Chile.
- (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile.
- (2018), *Estudio económico*, Santiago de Chile.
- (2019a), *Panorama de desarrollo social*, Santiago de Chile.
- (2019b), *Panorama fiscal*, Santiago de Chile.
- (2019c), *Estudio económico*, Santiago de Chile.
- (2020a), *Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de COVID-19*, Santiago de Chile.
- (2020b), *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Santiago de Chile.
- OIT (2020c), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago Chile.
- y FAO (2020d), “*Como evitar que la crisis del Covid-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*”, Santiago de Chile.
- Del Castillo Negrete, Miguel (2017), “*La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México*”, serie Estudios y Perspectivas -Sede subregional de la Cepal en México. No. 172, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Misas, Gabriel (1993), “*El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia*”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Moreno-Brid, J. C., K. Sandoval e I. Valverde (2016), “Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015”, serie Estudios y Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL en México, N° 170, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Observatorio Covid-19 (2020) Impacto Económico y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.