

## Contener el contagio de Covid-19: lecciones comparativas\*

### Containing COVID-19 contagion: Comparative lessons

*Jomo Kwame Sundaram\*\**

#### ABSTRACT

This article studies the global context of the COVID-19 pandemic. It analyzes different examples of measures taken by some countries in order to stop the pandemic and the economic crisis that goes with it, and evaluates their results regarding the spreading of the disease and its economic consequences. It suggests that to take a step against the crisis, the lessons from the financial crisis of 2008 have to be taken into account in order to not make the same mistakes, lessen the negative effects and have better results in the long term.

*Keywords:* COVID-19; crisis of 2008; recession; employment; economic stimulus.

#### RESUMEN

Este artículo examina el panorama mundial en el contexto de la pandemia por Covid-19. Aborda ejemplos de distintas medidas que algunos países han tomado

\* Artículo recibido el 22 de junio de 2020 y aceptado el 4 de agosto de 2020. En gran medida, este documento se apoya en varios artículos publicados por la agencia internacional de noticias InterPress Service (IPS). La mayor parte de este trabajo se llevó a cabo en colaboración con colegas a los que les agradezco mucho, pero que no tienen responsabilidad sobre lo que he decidido incluir aquí. Como puede verse en las fuentes de información, la mayor parte de este trabajo se realizó con Anis Chowdhury; Vladimir Popov y Nazihah Muhd Noor también fueron colaboradores muy importantes, y estoy en una gran deuda con ellos, pero tampoco son responsables de lo que aquí he escrito. Los errores u omisiones son responsabilidad del autor. [Traducción del inglés al español de Alejandra Ortiz García.]

\*\* Jomo Kwame Sundaram, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas (ONU) (correo electrónico: jomoks@yahoo.com).

para frenar la pandemia y la crisis que la acompaña, y analiza sus resultados en cuanto a contagios y consecuencias económicas. Plantea que para tomar medidas contra la crisis se deben considerar las lecciones de la crisis financiera de 2008, con el fin de no caer en los mismos errores, aminorar sus efectos negativos y obtener mejores resultados a largo plazo.

*Palabras clave:* Covid-19; crisis de 2008; recesión; empleo; estímulo económico.

Analizar las experiencias de algunos de los intentos para prevenir o contener el contagio de Covid-19 nos permite trazar varias lecciones de cómo la pandemia ha afectado a numerosas comunidades. ¿Cómo se han formulado los diferentes tipos de respuestas? Esencialmente, la economía política, más la política que la economía, ha sido crucial para determinar si las autoridades nacionales han podido prevenir o, en su defecto, contener el contagio. El modelo de “todo el gobierno” no sólo ha sido esencial para garantizar medidas de prevención o contención eficaces, sino también para lograr una movilización social integral de “toda la sociedad”.

En primer lugar, las diferencias en las respuestas fueron decisivas, particularmente en el momento del brote inicial. El virus se identificó por primera vez a finales de 2019 en Wuhan, que fue el centro industrial de China durante largo tiempo en el siglo xx. Al principio se supuso que las infecciones correspondían a un brote más de influenza. Presuntamente, un médico que reconoció la novedad del virus en cuestión fue reprimido por las autoridades locales en Wuhan, pero cuando las autoridades nacionales en Beijing se enteraron de esto, intervinieron rápidamente para corregir la situación, enviaron un equipo para investigar el caso y reportaron la identificación del nuevo virus a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a finales del año pasado.

Es necesario hacer hincapié en este aspecto, porque las afirmaciones contradictorias de los medios de comunicación y la politización del brote del virus han creado una gran confusión. Las autoridades chinas continuaron investigando y proporcionaron al mundo la secuenciación del genoma del virus menos de dos semanas después. Esto ha impulsado una serie de esfuerzos para desarrollar tanto curas como vacunas.

Como ocurre con cualquier organización multilateral, hay un protocolo a seguir en la OMS. A fines de enero, unas cuatro semanas después de que un equipo de investigación oficial regresara de China, la OMS declaró una

“epidemia de importancia internacional”.<sup>1</sup> En realidad, ésta fue más relevante que la posterior declaración como pandemia en marzo, la cual tuvo mucha menor relevancia operativa para la OMS, una organización intergubernamental. Ahora hay declaraciones que afirman que las autoridades de Beijing ocultaron la información con importantes consecuencias nocivas. Y si a primera vista hay alguna evidencia, los cargos deberán investigarse con sumo cuidado en el futuro.

Antes de continuar, es importante destacar algunas características particulares de este brote viral. El virus es mucho más infeccioso que muchos otros, aunque la tasa de mortalidad es menor que, por ejemplo, el síndrome respiratorio agudo severo (SARS 1) de 2003. Un gran problema es que el virus no se presta a la detección inmediata. Las pruebas disponibles, especialmente durante los primeros dos o tres meses de este año, sólo podían identificar el virus después de unos cinco días. Otra prueba mucho más barata, utilizada por muchos países en desarrollo de menores ingresos, sólo podía confirmar la infección después de aproximadamente el doble de tiempo, es decir, de 10 a 14 días. Actualmente existen nuevas pruebas, las cuales no se han recomendado, y mucho menos utilizado, universalmente. Algunos equipos médicos chinos afirman que pueden identificar la presencia del virus con un alto nivel de precisión poco después de la infección.

Supuestamente, hay al menos tres cepas diferentes de Covid-19 que están distribuidas de manera bastante aleatoria sobre la geografía mundial. La cepa B es la que se encuentra en China, aparentemente mutada de la cepa A, que se dice que es de los Estados Unidos, mientras que la cepa C se encuentra principalmente en Europa. Se especula mucho sobre las razones de este tipo de distribución, así como sobre las tasas muy variadas, en apariencia, de infección y mortalidad. Del mismo modo, hay mucha especulación sobre posibles curas, las cuales abarcan las ofrecidas tanto por la homeopatía como por sistemas médicos y farmacéuticos tradicionales y alternativos con gran influencia en varias partes del mundo.

<sup>1</sup> Cuando se declara una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), el director general de la OMS emite recomendaciones temporales en virtud del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005, que incluye la obligación de los países de proporcionar a la OMS una justificación y un fundamento de salud pública suficientes sobre cualquier medida adicional más allá de las recomendadas por la OMS. Esto es fundamental para garantizar que la respuesta internacional se respalde con pruebas y que sea mesurada y equilibrada, a modo de evitar obstrucciones innecesarias en los viajes y el comercio. La OMS también sugirió que la comunidad mundial debería brindar apoyo a los países de ingresos bajos y medios para responder a la amenaza y facilitar el acceso a diagnósticos, posibles vacunas y tratamientos.

Es importante destacar que, aunque es evidente que hay muchos grupos científicos que han estado trabajando para crear vacunas, ninguna ha sido aprobada para su uso todavía.<sup>2</sup> La inteligencia artificial y el análisis de grandes bases de datos (*Big Data*) han acelerado algunos procesos de investigación y desarrollo, pero aún se necesitará un largo periodo para que una vacuna se encuentre disponible universalmente de forma asequible. Desde luego, a pesar de que muchas de las grandes farmacéuticas se han comprometido a no beneficiarse económicamente de la producción y la venta de la vacuna, aún puede haber abusos sobre los derechos de propiedad intelectual (DPI). Antes del brote, el gobierno de los Estados Unidos había estado tratando de extender los DPI a las sustancias que se generan naturalmente, denominadas “biológicas”, sobre las que anteriormente no podían registrarse derechos de propiedad, por ejemplo, a través del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Ésta es un área contenciosa con una serie de acuerdos comerciales recientes que sí permite la propiedad intelectual de tales productos biológicos. Por ejemplo, el precio de la insulina, que algunos mamíferos producen naturalmente, podría llegar a aumentar significativamente si las empresas farmacéuticas logran asegurar esos derechos.

### I. DIFERENTES RECESIONES, DIFERENTES LECCIONES

El desafío de la Covid-19 plantea una serie de cuestiones importantes. La esencia de esta crisis implica que no se puede resolver simplemente con un estímulo fiscal. Ha sido enormemente disruptiva del lado de la oferta lo que, por supuesto, tiene importantes alcances. Las medidas de precaución, como el uso de cubrebocas o el distanciamiento “físico”, “seguro” o “social”, implican una serie de restricciones, especialmente en las interacciones sociales, los procesos de trabajo y los servicios que requieren contacto cercano entre las personas.

Las principales perturbaciones debidas a los confinamientos han sido disruptivas en una escala masiva, en particular para los trabajadores ocasionales o por tiempo determinado que dependen de una fuente de ingreso diario en el sector informal e incluso en el formal. También están las micro y pequeñas empresas y las empresas familiares. Las cadenas de abastecimiento,

<sup>2</sup> Con información hasta el 22 de junio de 2020. [Nota del editor.]

incluidas las líneas de crédito, influyen en los flujos de fondos, lo que afecta a todos los negocios, aunque de manera diferente según el giro comercial y la oferta de líneas de crédito, entre otros factores. Incluso las recomendaciones que utilizan políticas monetarias no convencionales tienen limitaciones no desdeñables, especialmente debido a que las recesiones por Covid-19 entrañan problemas del lado de la oferta y de tipo estructural, muy distintos a los que plantean las crisis financieras.

Hay que subrayar que los países han respondido a la amenaza de contagio de manera muy diferente. En el este de Asia y en el estado de Kerala al suroeste de la India se tomaron medidas de precaución adecuadas y tempranas, lo que les permitió contener la amenaza sin tener que recurrir a confinamientos de encierro total (*stay in shelter*). Lamentablemente, la reacción en gran parte del resto del mundo ha sido muy diferente; algunas autoridades nacionales han descartado la contingencia como si se tratara de un brote de virus “local” que no amenazaba al resto del mundo. Otro ángulo fue permitir que el contagio siguiera su curso para propiciar que las poblaciones desarrollaran “inmunidad de rebaño”. Ésta fue la postura política del Reino Unido hasta mediados de marzo, cuando la universidad Imperial College London (ICL) publicó su primer estudio al respecto. Éste proyectó una tasa de mortalidad mucho más alta de lo que se había inferido anteriormente, lo cual conmocionó al gobierno de Johnson al punto de cambiar la política practicada hasta ese momento. Suecia aún mantiene una fórmula modificada de inmunidad colectiva, aunque las autoridades suecas ponen efectivamente en cuarentena a segmentos particularmente vulnerables de su población.

A veces se dice que los países del este de Asia y Kerala respondieron de manera diferente debido a sus recientes experiencias con brotes virales, lo cual no debería subestimarse. El encubrimiento inicial de la información sobre el brote en la ciudad de Wuhan por parte de las autoridades locales puede haber sido causado por un desconocimiento para lidiar con un fenómeno completamente novedoso que involucraba un virus desconocido. Wuhan es una ciudad industrial prominente que depende de los trabajadores desplazados de tres provincias circundantes; por lo tanto, el brote viral no sólo se produjo en la ciudad de Wuhan, sino que también involucró a viajeros de las provincias vecinas. En consecuencia, el confinamiento en China afectó no sólo a Wuhan, sino también a estas tres provincias. Otras regiones chinas no fueron sometidas a una reclusión, pero esto no significó

que no se hiciera nada: las autoridades tomaron rápidamente las medidas oportunas de precaución y prevención.

Un comité de investigación de la OMS enviado a China recalcó que el triunfo de esta nación para controlar el brote fue atribuible a las acciones tempranas de contención. También se instó al resto del país a tomar acciones preventivas con urgencia. Los trabajadores en China tienen dos descansos importantes al año, uno en octubre, el llamado “mes dorado”, y el otro durante una semana en torno al Año Nuevo Lunar. Las autoridades chinas lidiaron con la nueva amenaza extendiendo el receso a dos semanas para el Año Nuevo Lunar.

En gran parte del mundo actual predominan los populistas étnicos de derecha, no las fuerzas progresistas. Que estas últimas, en general, hayan respondido razonablemente bien a la crisis no necesariamente significa que la mayoría de las autoridades vaya a adoptar medidas con sensatez democrática. Algunos colegas de mentalidad progresista han exigido medidas extraordinarias, similares a las de los tiempos de guerra, para hacer frente a esta crisis. Pero tales respuestas podrían dar lugar a salidas autoritarias. Por ello, estas sugerencias deben ponderarse, dado que los regímenes populistas de derecha y otros regímenes represivos las han utilizado como pretexto para instituir políticas severas, de mano dura e incluso brutales.

Inicialmente, Corea del Sur tuvo la segunda tasa más alta de infección y la segunda tasa más alta de muerte en las primeras semanas del brote. Un núcleo significativo de contagios se originó en un culto religioso secreto que operaba en Daegu. Pese a que los coreanos respondieron vigorosamente al brote, nunca introdujeron medidas de encierro. Es posible que muchos países en desarrollo no puedan emular a Corea del Sur debido a los altos costos de las medidas adoptadas: pruebas y monitoreo. Hasta abril, Corea tenía el nivel más alto de pruebas del mundo, ahora superado por Noruega y otros países. Las pruebas masivas allí fueron acompañadas de rastreo y monitoreo. Cuando se confirmaban las infecciones, se hacía el esfuerzo por rastrear los “contactos primarios” que había tenido de manera directa la persona infectada en el periodo en que se creía que era infecciosa. Esto se ha hecho de forma muy eficaz mientras se ha garantizado el respeto a la privacidad.

El caso en Vietnam es similar; se ha tenido mucho cuidado al identificar a los pacientes por números en lugar de por nombre, excepto en un caso que involucró a un funcionario de alto nivel, a quien, aparentemente, el gobierno vietna-

mita quería usar para demostrar su imparcialidad. A ese alto funcionario no se le permitió salirse con la suya tras incumplir las estrictas medidas.

Así pues, además de las tres provincias alrededor del epicentro de la epidemia de Wuhan, no hubo medidas de confinamiento de encierro total (*stay in shelter*) en el este de Asia. Sin estas medidas de reclusión, Corea contuvo y detuvo con éxito el brote para “aplanar la curva”. Es usual reconocer que las sociedades de diferentes países están preparadas de manera distinta para hacer frente a crisis importantes. Aplanar la curva es reducir el número de infecciones, de modo que el sistema nacional de salud sea capaz de afrontar y contener el contagio, es decir, allanar la curva de nuevas infecciones.

Si se hiciera caso omiso por completo, lo más probable es que el contagio se propagara exponencialmente. Por ejemplo, en el caso de China las autoridades consideraron que era imposible manejar la situación sin medidas de confinamiento en las tres provincias que rodean a Wuhan. En Corea el asunto pudo manejarse sin confinamiento mediante el uso de pruebas, rastreo y tratamiento masivos, sumados a otras medidas, como hacer obligatorios el uso de cubrebocas y el distanciamiento físico. Lo mismo sucedió en Vietnam, a excepción de unas pocas comunas infectadas de entre muchas que conforman el país. Ésta es una etapa en la que el mapeo y la focalización funcionan y son apropiados. Recluir o confinar un área específica significa poner en cuarentena al área de manera efectiva. Por lo que puede verse, las sencillas medidas adoptadas en muchos lugares del mundo, incluyendo Kerala, un estado relativamente pobre de la India, han sido efectivas para controlar la propagación del virus. No obstante, si bien la mayoría de los países tiene medidas de alivio, las de Kerala han estado dirigidas hacia los más vulnerables.

Jair Bolsonaro, actual presidente de Brasil, se ha comportado más *à la Trump* que el propio Trump.<sup>3</sup> Bolsonaro ha descartado la Covid-19 como si fuera nada más que un virus de gripe, insistiendo en que todo el alboroto es un invento de los medios. Mientras tanto, Brasil está ascendiendo rápidamente en la liga internacional de las tasas de infección y muerte por Covid-19. Se han abierto nuevos panteones y los sepultureros están trabajando las 24 horas del día para cavar tumbas ante la expectativa de un aumento ininterrumpido en las muertes. Cabe señalar que Bolsonaro ha entrado en conflictos

<sup>3</sup> El original es un ingenioso juego de palabras: “Jair Bolsonaro, the current president of Brazil, has been ‘out-trumping’ Trump himself”. [Nota de la traductora.]

con los gobernadores estatales de Brasil. Llegó al punto de simular un golpe de Estado contra su propio gobierno con el propósito de fortalecer la autoridad centralizada y eliminar a los gobernadores, pues estaba seguro de que se mantendría en el cargo después del golpe. El presidente no ha hecho prácticamente nada para planear, idear y poner en marcha una estrategia nacional común.

Después de la elección de 2019 en Argentina, Alberto Fernández, quien se desempeñó como jefe de gabinete de ministros en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, asumió la presidencia en diciembre del mismo año. Heredó un gran desorden: una economía en recesión, una inflación superior a 50%, una tasa de pobreza superior a 40%, y la moneda con una devaluación de más de 60% durante 2019. El presidente anunció dos prioridades: la primera, mejorar el equilibrio fiscal aumentando los impuestos, y la segunda, negociar la deuda externa.

En el gobierno que le precedió, a cargo de Mauricio Macri, la cartera de Salud fue degradada a una secretaría a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Fernández dio marcha atrás a esta decisión mediante una declaración de emergencia sanitaria en diciembre de 2019. En marzo, Argentina extendió esta emergencia por un año como respuesta a la pandemia, convirtiéndose así en el primer país latinoamericano en obrar de esta manera. En Argentina hay una mayor sensibilidad hacia el infortunio de los más vulnerables, a semejanza de Kerala.

Contrario a la usanza, Fernández se ha comprometido con todos los partidos políticos: la emergencia la declaró en presencia de todas las representaciones del espectro político, en una muestra de unidad para plasmar el esfuerzo como verdaderamente nacional. Se consultó personalmente a todos los gobernadores sobre las medidas que debían tomarse, incluidas las medidas de alivio que habían de introducirse. En una segunda muestra de unidad nacional, Fernández y otros líderes políticos salieron juntos para insistir en la necesidad de buscar nuevos términos para la resolución de la deuda soberana. Martín Guzmán, el ministro de Economía (no hay ministro de Finanzas en Argentina), busca nuevas condiciones, mucho menos onerosas que las pactadas por el anterior gobierno de Macri en sus mal aconsejados esfuerzos por ser mejor recibido en los mercados financieros internacionales. De este modo, el gobierno de Fernández ha tomado la crisis como una oportunidad para renegociar la situación de la deuda.

Evidentemente, entrar en acción de manera temprana, rápida y adecuada ha sido un éxito en la mayoría de los países del este de Asia. Dos elementos parecen ser importantes para el éxito: un enfoque de “todo el gobierno”, es decir, involucrar a todos los niveles de gobierno, tanto el federal o central como los gobiernos estatales y municipales, e integrar a todo el espectro del gabinete en la planificación de medidas que involucren al consejo de ministros o secretarios, no sólo a las autoridades sanitarias. Incluso en China el confinamiento fue una excepción, pues sólo se hizo necesario debido a la falta de transparencia inicial de las autoridades locales al silenciar información sobre el brote viral primigenio. Cuando las autoridades nacionales o centrales se enteraron de esto, revirtieron la situación y actuaron de manera decisiva para detener el contagio en Wuhan y sus alrededores, supuestamente logrando limitar su propagación más allá.

Debemos reconocer una excepción importante, que involucra al rico Estado insular de Singapur, donde ha habido un rebrote del virus, presuntamente por ignorar la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. Singapur tiene una enorme población de trabajadores migrantes, que suelen vivir en dormitorios abarrotados y son empleados en muchas de las ocupaciones más sucias, peligrosas y deprimentes, como trabajar en asilos para personas mayores. El resurgimiento de la epidemia, después del éxito inicial, se ha rastreado hasta los trabajadores migrantes, lo que genera una gran preocupación en otros países que viven una situación similar. Con la importante excepción de Singapur, las medidas de precaución apropiadas y adoptadas sin demora han sido exitosas.

Plantear la Covid-19 como un dilema entre la vida y la economía es problemático. Si bien las grandes empresas tienen mayor influencia política para poner fin a la medida de encierro total (*stay in shelter*) con miras a permitir que los empleados reanuden su trabajo sin las medidas de protección social adecuadas, la situación de los trabajadores y sus familias suele depender de sus ingresos. En una economía con fuertes eslabonamientos, el sustento de la gran mayoría de las personas en gran parte de los países en desarrollo depende de reanudar el empleo remunerado, particularmente en ausencia, o ante una disponibilidad limitada, de medidas de alivio, que a menudo se encuentran más allá de las posibilidades fiscales de muchos de estos países. Con todo, la elección entre vidas y medios para ganarse la vida sigue siendo difícil.

Así pues, el diseño de medidas de confinamiento con un enfoque coherente de “todo el gobierno” se vuelve extremadamente importante y neces-

rio para la movilización y cooperación de “toda la sociedad”. La transparencia de las autoridades genera confianza en la comunidad. Los confinamientos para restringir el movimiento y reducir la potencial exposición al virus deben complementarse con pruebas focalizadas y rastreo de contactos, lo cual requiere participación de la comunidad, no represión masiva. Si las autoridades no brindan medidas de alivio para compensar la pérdida de los medios de subsistencia, como en Kerala o en Argentina, es menos probable que las comunidades estén dispuestas a colaborar, y mucho menos que apoyen activamente las medidas de las autoridades, lo que brinda la muy necesitada movilización de “toda la sociedad” en los esfuerzos de las autoridades por actuar desde “todo el gobierno”.

## II. LAS RECESIONES POR COVID-19 SON DESIGUALES

La contracción económica mundial en la primera mitad de 2020 se debe sobre todo a las medidas para contener o prevenir el contagio de la Covid-19, las cuales restringieron las operaciones comerciales con grandes consecuencias, entre las que se encuentran la reducción de la actividad económica, la producción, los ingresos y el gasto. La Covid-19 planteó a la política pública el cruel dilema de buscar un balance entre mantener el sustento económico de las personas y evitar la infección y posible muerte. De este modo, debido a los menores ingresos de trabajadores y empresas se ha reducido el gasto en consumo e inversión y, por ende, la demanda agregada.

Las recesiones por Covid-19 han sido en gran medida variadas y desiguales debido a las diferentes circunstancias y respuestas. Algunos aspectos pueden tener cierta semejanza con recesiones anteriores del lado de la oferta; por ejemplo, las causadas o empeoradas por la conversión de las industrias de armamento en la posguerra, o por las fluctuaciones de los precios del petróleo (por ejemplo, en 1973, 1979 y 2007), y las terapias de choque inducidas para provocar “recesiones transformadoras” en las economías “poscomunistas” y en otras naciones en la década de los noventa.

Normalmente, una recesión generalizada conlleva caídas en muchas industrias, sectores y regiones, si no en la mayoría. Esta contracción de la producción suele causar una subutilización de la capacidad de producción, lo que aumenta el desempleo, aunque de manera desigual, en una recesión generalizada. Una recesión estructural se refiere a la caída de la

producción en una o varias industrias, sectores o regiones relacionados, que no es suficientemente compensada por aumentos en otros sectores o regiones. Ahora bien, no todas las recesiones por el lado de la oferta implican necesariamente una transformación estructural, en especial, si no son inducidas o “impulsadas” a propósito por el gobierno. Una transformación estructural, es decir, una situación económica en que hay actividades “inviabiles” que decaen a medida que crecen las actividades alternativas más “competitivas”, puede no ocasionar una contracción económica generalizada si la transferencia de recursos desde las actividades en declive hacia las actividades en aumento se da de manera fácil, rápida y a bajo costo.

Dichas transferencias de recursos normalmente requieren la “reconversión” de mano de obra, así como de plantas, equipos y otros bienes de “capital fijo”. Habitualmente, las transformaciones estructurales no planificadas o no gestionadas dan como resultado recesiones del lado de la oferta, ya que los recursos son retirados sin ser reasignados a fines productivos alternativos. Si se dejan a merced de los mercados y del poder corporativo, estos ajustes suelen aumentar el desempleo, en la medida en que las industrias dejan de ser rentables y comienzan a despedir a los trabajadores, por ejemplo, debido a repuntes en los costos. A su vez, el alza del desempleo reduce los salarios, a pesar de que la sabiduría convencional insiste en que los menores costos laborales atraerán nuevas inversiones. Es probable que la respuesta del mercado ante estas perturbaciones masivas e inesperadas esté mal coordinada, que sea lenta y dolorosa, y, típicamente, que el alto desempleo persista durante años a partir de entonces. Alternativamente, los gobiernos pueden orientar, facilitar y acelerar los cambios deseados con medidas apropiadas de alivio y de política industrial.

Las caídas en los viajes, el turismo, el entretenimiento de masas, los eventos públicos, los restaurantes tradicionales, la hostelería, la alimentación de personas, los salones de clase, los servicios personales, entre otras actividades, se han debido al distanciamiento físico y a otras medidas de contención, así como al comportamiento cauteloso que éstas suscitan. Estos colapsos no se superarán con medidas de alivio, apoyo y estímulo, ya que la mayoría de estas actividades no puede reanudarse por completo en el corto plazo, ni siquiera en el mediano plazo. Las políticas keynesianas expansivas para solventar el desplome de la demanda agregada, tanto fiscales como monetarias, tienen un alcance limitado cuando se trata de restricciones impuestas por el

propio gobierno con el propósito de contener el contagio y sus múltiples consecuencias, que a menudo son inesperadas e involuntarias.

Por supuesto, para quienes están perdiendo sus ingresos, las medidas de alivio pueden ayudar a mitigar los efectos de los choques de oferta y demanda. Pero mucho depende no sólo de los efectos directos, sino también de los indirectos, de segundo o hasta de tercer orden, reflejados en parte por el “multiplicador” keynesiano. Una condición necesaria para que el multiplicador acelere una recuperación económica más generalizada es la existencia de capacidades y aptitudes productivas subutilizadas. En su ausencia, el aumento de la demanda, agilizado por una liquidez expedita, puede fácilmente elevar los precios en un momento en que la producción y la eficiencia no pueden incrementarse rápidamente de manera rentable.

Muchas economías que logren reestructurarse probablemente saldrán de la pandemia de mejor manera que otras, sobre todo aquellas que estén en condiciones de aprovechar la oportunidad para forjar nuevas capacidades y aptitudes productivas. Hay, y habrá, una mayor necesidad y demanda de bienes y servicios nuevos y modificados, como suministros médicos, centros y servicios de salud, educación a distancia y entretenimiento en la web. Al intentar adaptarse al nuevo contexto poscontagio, a menudo denominado la “nueva normalidad” a pesar de su palpable naturaleza dinámica y transformadora, las economías deberán hacer un uso óptimo de la política industrial, la inversión selectiva y el fomento de la tecnología, para facilitar y acelerar la reestructuración deseada dirigiendo los escasos recursos desde industrias inviables, menguantes o en el “ocaso”, con un futuro limitado, hacia actividades más factibles, emergentes, que están “amaneciendo” con perspectivas prometedoras. Permitir, incentivar o incluso exigir la reasignación necesaria de recursos puede ayudar a superar los cuellos de botella en la producción. China y otros países del este de Asia ya han cosechado algunos logros al abordar así sus caídas por Covid-19.

Todos los centros de trabajo afectados negativamente por las medidas preventivas deberán reconfigurarse o reconvertirse de manera segura y congruente. Los problemas de desempleo estructural derivados de la incapacidad de la oferta de mano de obra calificada disponible para satisfacer la demanda de aptitudes se pueden atender de mejor manera mediante una coordinación adecuada entre el gobierno y el empleador con el fin de identificar, aumentar y reunir apropiadamente los requisitos de calificación y aptitud.

Las políticas gubernamentales, por ejemplo, al utilizar incentivos oficiales, pueden alentar o impulsar la adopción de nuevas prácticas deseables, como “inversiones limpias” para la reestructuración “verde”, el caso de las energías renovables y las tecnologías de ahorro de energía. Sin los incentivos, los estímulos y los apoyos para nuevas inversiones deseables, los anhelados cambios estructurales pueden ser mucho más difíciles, penosos y costosos. Por lo tanto, la crisis actual de la Covid-19 debe verse como una oportunidad para realizar inversiones muy necesarias, que se adeudan desde hace mucho tiempo, en industrias, servicios y empresas atractivas nacientes, lo cual supone volver a capacitar al personal y potenciar sus aptitudes, así como reconvertir los lugares de trabajo.

### III. DISEÑO DE MEDIDAS DE ALIVIO, RECUPERACIÓN Y ESTÍMULO

Tras el impacto inicial de la pandemia, los gobiernos y los bancos centrales respondieron con inyecciones masivas de liquidez. Los gobiernos de todo el mundo reaccionaron rápidamente con estímulos fiscales y monetarios que representaron proporciones significativas de sus productos nacionales. Con el largo ascenso de los eruditos financieros del neoliberalismo hegemónico que se han dedicado activamente a desacreditar el financiamiento del déficit, gran parte del mundo se abstuvo de tomar medidas fiscales audaces. Muchas de las medidas, predominantemente monetarias, sobre todo en los países en desarrollo, en particular en los llamados “mercados emergentes”, no lograron sostener el consumo y mucho menos atraer nuevas inversiones generadoras de empleo.

Diversas medidas para contener el contagio económico de la pandemia se concibieron apresuradamente teniendo en mente las recientes crisis financieras y recesiones. Con frecuencia se suele inyectar una liquidez considerable para evitar quiebras en cadena, desempleo masivo y una recesión prolongada. Gran parte del dinero se destinó a las medidas que condujeron a la “trampa de liquidez” keynesiana. Tras fracasar en contener el contagio mediante las medidas de precaución adecuadas, se hizo necesario extender el confinamiento con el encierro total (*stay in shelter*), lo que a su vez precipitó las recesiones.

Parece probable que la larga sombra de la insensatez financiera de la última década (propiciada por “medidas monetarias no convencionales”,

especialmente en las economías al norte del Atlántico, las cuales retrasaron la “recuperación” de la crisis financiera global de 2008-2009 y la Gran Recesión que le siguió) continuará obstruyendo la recuperación y, por supuesto, el progreso. Con una mejor comprensión de las causas y la persistencia de la desaceleración económica, algunos diseñadores de política han reconsiderado sus respuestas iniciales. La naturaleza sin precedentes de la crisis ha generado una grave incertidumbre que ha incentivado el atesoramiento de efectivo, lo que ha desalentado el gasto de consumo de los hogares y las inversiones de las empresas.

Sin duda, gran parte de la liquidez de los hogares y las empresas, que comprenden parte de los recursos adicionales puestos a disposición por los gobiernos, no se gastó debido a la incertidumbre sobre el futuro y a la reducción de las alternativas de consumo. Posiblemente, la liquidez disponible no ha sido utilizada por completo, ya que muchos de los interesados en pedir prestado, e incluso urgidos de préstamos, fueron considerados insolventes, mientras que aquellos considerados solventes suelen esperar el momento indicado para realizar adquisiciones rapaces de manera oportunista. Es probable que los estímulos hayan tenido un efecto aún más tardío debido a tal liquidez y a la limitada capacidad multiplicadora de las medidas adoptadas. El ímpetu inicial en la dotación de liquidez parece haber propiciado las deudas, la inflación y la especulación financiera, mientras que ha mantenido los mercados bursátiles al alza sin hacer mucho para alentar el consumo y la inversión necesarios para la recuperación.

Con las empresas preocupadas por la incertidumbre económica y las persistentes vulnerabilidades económicas, la inversión y la recuperación se han retrasado. En tal situación, se necesita que el gobierno haga gastos e inversiones y que ofrezca garantías para romper los círculos viciosos. Muchos países apoyan a las empresas mediante subvenciones para salarios y otros costos, con la condición de que no despidan a los empleados. Paralelamente, se han ofrecido préstamos vinculados al ingreso futuro para fomentar el gasto de los consumidores y las inversiones en negocios deseables, por ejemplo, en energía renovable. Las autoridades municipales chinas han emitido cupones o vales de despensa con fecha de vencimiento para comprar ciertos bienes y servicios con el mismo propósito de incrementar el consumo y, por lo tanto, la demanda agregada en el corto plazo.

#### IV. LA ECONOMÍA NEOLIBERAL IMPIDE EL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT

Mientras los gobiernos intentan revivir sus economías después de haber impuesto confinamientos desgastantes como consecuencia de su lentitud en adoptar medidas preventivas y de contención adecuadas para frenar el contagio de la Covid-19, los economistas neoliberales se han dado a la tarea de sonar la alarma ante los peligros de financiar el déficit para las necesarias medidas de alivio y recuperación. El repertorio de opciones para financiar el déficit ha cambiado poco desde que Roosevelt y Keynes refrendaron algunas de éstas por primera vez en la década de los treinta y las utilizaron ampliamente para financiar el gasto público en tiempos de guerra y para la reconstrucción y la recuperación durante la posguerra.

Primero, financiar la deuda generalmente ha requerido un mayor endeudamiento del gobierno. Análisis más recientes de la deuda pública subrayan las repercusiones del endeudamiento, ya sea interno o externo, para la mayoría de los países. Por ejemplo, la deuda pública total de Japón ahora supera, por mucho, el doble de su ingreso nacional anual, pero esto no se considera problemático, porque la mayor parte de la deuda está en manos de japoneses. Segundo, los controles de precios, generales o selectivos, pueden requerir subvenciones. Los controles de precios sobre los recursos naturales extraídos también pueden permitir a los gobiernos captar parte de las rentas para aumentar sus ingresos. Tercero, el uso regular de medidas monetarias no convencionales desde la Gran Recesión que siguió a la crisis financiera mundial de 2008-2009 obligó a los economistas a reconsiderar los anteriores dogmas monetaristas de Friedman sobre el financiamiento del déficit, según el cual se imponía un gravamen a todos a través de la inflación, y que, para colmo, impulsó la “teoría monetaria moderna”.

Finalmente, las élites, que viajan y compran en el extranjero, han sido estimuladas por la sobrevaluación del tipo de cambio, pero desean una moneda fuerte, pues la consideran motivo de orgullo nacional. Después de todo, los gobiernos recaudan impuestos en moneda nacional, pero pagan la deuda internacional y las importaciones con divisas. Sin embargo, un tipo de cambio fuerte sólo proporciona una solución temporal, pues agrava las dificultades de la balanza de pagos en el largo plazo, y al mismo tiempo favorece a los consumidores por encima de los productores, y a los importadores por encima de los exportadores, además de estimular el consumo a expensas del

ahorro. El aumento de las importaciones para el consumo o bien agota las reservas de divisas o requiere préstamos externos.

Un tipo de cambio sobrevaluado para combatir la inflación es riesgoso, ya que los déficits de la balanza de pagos no se pueden sostener indefinidamente. Tasas de cambio basadas en un consejo monetario (*currency board*) y en medidas de estabilización, en las economías en transición y en desarrollo, son igualmente problemáticas. Las economías que mantienen tipos de cambio sobrevaluados a menudo han experimentado graves crisis cambiarias posteriormente. Las ideologías de desarrollo cuasinacionalistas y la débil oposición de las élites permitieron que muchas economías del este de Asia utilizaran tipos de cambio subvaluados para desincentivar las importaciones y promover las exportaciones, con una protección eficaz de las industrias sustitutivas de importaciones condicionadas al éxito de las exportaciones.

Los analistas neoliberales se encuentran de nuevo condenando los riesgos del financiamiento deficitario. En lugar de políticas fiscales consistentemente contracíclicas, insisten dogmáticamente en déficits presupuestarios anuales mínimos a corto plazo y en equilibrar los presupuestos antes del fin de año, independientemente de la naturaleza y la duración de la recesión. El estancamiento de la última década se debió a la falta de reformas adecuadas después de la crisis financiera mundial. Las recesiones de la Covid-19 son indudablemente diferentes de las crisis financieras recientes y necesitarán medidas de política más audaces en materia monetaria, industrial y del lado de la oferta, para catalizar y sostener medidas de alivio, recuperación y reestructuración económica, si se busca curar los padecimientos anteriores y el malestar del posconfinamiento.

La crisis nos presenta la oportunidad de hacerlo mejor, de evolucionar. Hay mucho que aprender y hacer para avanzar, incluyendo abandonar los mismos modos de pensar que han llevado al embrollo en el que nos encontramos. Será imperativo exorcizar esos fantasmas de la ideología económica del pasado.

## V. HACIA DÓNDE SE DIRIGE LA "NUEVA NORMALIDAD"

La pandemia ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades económicas que habían venido acumulándose durante décadas, especialmente desde que la "contrarrevolución" destinada a enfrentar la economía keynesiana y la economía del desarrollo en los ochenta condujo a la privatización, la liberali-

zación y la globalización impulsadas por las empresas transnacionales. La desigualdad ha aumentado y la inseguridad disminuido de manera injusta, a medida que el mundo se ha vuelto más interdependiente a través del comercio, las finanzas y las comunicaciones, lo cual ha sido exacerbado por la desregulación, la re-regulación, la financiarización y las menores prestaciones sociales públicas, que minan la salud pública y la protección social.

Las perspectivas económicas mundiales siguen siendo impredecibles, debido a la incertidumbre que despierta la naturaleza dispar de las recesiones por la pandemia. Las respuestas gubernamentales no sólo han sido diversas, sino que a menudo se han trazado de manera deficiente debido a la novedad de la crisis y sus ramificaciones. Los efectos han variado con el contagio, y las políticas adoptadas —fincadas en métricas a menudo confusas, si no engañosas— no han sido de mucha ayuda. Esta incertidumbre también se refleja en el rango tan amplio que las principales organizaciones internacionales dan al pronóstico de crecimiento. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha reconocido que el “gran confinamiento” se debe a contracciones “autoimpuestas”, lo que ha provocado la “peor desaceleración económica desde la Gran Depresión”. El FMI ha apoyado iniciativas fiscales y monetarias gubernamentales, declarando que “está preparado para movilizar su capacidad de préstamo de 1 billón de dólares estadounidenses para ayudar a los países miembros” (FMI, 2020). El Banco Mundial también ha prometido 14000 millones de dólares adicionales para ayudar a los gobiernos y las empresas a enfrentar la pandemia.

En marzo, una declaración conjunta de los países del G7 prometía un “enfoque internacional fuertemente coordinado” (La Casa Blanca, 2020), sin mencionar acciones específicas en la declaración ni posteriormente. Al contrario, los países han seguido sus propias estrategias divergentes, llegando incluso a prohibir las exportaciones de equipo médico. Mientras tanto, el gobierno de Trump sigue dándole prioridad a su lema “América primero”, con lo que socava la mayoría de las instituciones multilaterales y aun los acuerdos plurilaterales, incluyendo los creados por los Estados Unidos, como el G20. De por sí, los miembros de este grupo ya se han visto arrastrados por las tensiones entre los Estados Unidos y China, desde que la Casa Blanca culpó al gigante asiático por la pandemia y otros problemas estadounidenses. Mientras tanto, Arabia Saudita, presidente del G20 para el 2020, se encuentra envuelta en su propio atolladero político y económico, menguado por la caída de los ingresos petroleros, y a lo cual se suma su guerra de precios del petróleo contra Rusia.

La desaceleración del crecimiento económico, especialmente en la manufactura, los servicios y el comercio, comenzó antes del brote de Covid-19. Inicialmente, se esperaba que los efectos económicos de la pandemia fueran de corto plazo, puesto que el cierre de fábricas y oficinas y el estricto confinamiento estaban encaminados a detener el contagio. La caída del producto económico, desde que la epidemia comenzó y se extendió a los centros industriales, ha tenido repercusiones internacionales debido a la interrupción de las cadenas de abastecimiento. Tales interrupciones han engendrado e interactuado con caídas prolongadas de la demanda y de largo alcance, ya que las acciones derivadas de la crisis de la Covid-19 y otras incertidumbres redujeron el gasto de consumo y de inversión, desacelerando el crecimiento económico y perjudicando el empleo.

Casi 2700 millones de trabajadores (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020), alrededor de 81% de la fuerza laboral mundial, trabajan y ganan menos debido a la recesión de la Covid-19, siendo los trabajadores de los países en desarrollo de ingresos medios y bajos los que más han perdido. Y casi 1600 millones en la economía informal se encuentran en los sectores más afectados o han resultado sumamente perjudicados por las medidas de confinamiento. Cuanto más duren las reclusiones, mayores serán los trastornos económicos y las consecuencias perniciosas, pues los efectos se propagan a través de los vínculos comerciales y financieros a un número cada vez mayor de países, empresas y hogares.

Los gobiernos han adoptado diversas medidas monetarias y fiscales para reactivar y sostener la actividad económica. Estas medidas incluyen transferencias en efectivo a los hogares, ampliación del seguro de desempleo o de las prestaciones de seguridad social, prórroga temporal del pago de impuestos y mayores préstamos y garantías crediticias a las empresas. Los primeros “paquetes de estímulo” suponían que la “conmoción por la pandemia” sería de corta duración y fácilmente reversible. Incluso ahora, desdeñan en gran medida encarar la falta de sustentabilidad, la desigualdad, la inestabilidad y otras vulnerabilidades de sus sistemas económicos, sociales y ecológicos.

Las políticas monetarias no convencionales no han solucionado los problemas de liquidez causados por el menor volumen de transacciones comerciales. Por el contrario, el aumento de liquidez ha sido cooptado en forma de mejores “riesgos crediticios”, y ha alimentado la inflación sin hacer mucho por los más vulnerables y necesitados, lo cual ha profundizado las desigualdades previas a la Covid-19. Aun antes de la pandemia,

dichas políticas ya estaban creando burbujas en el mercado bursátil y facilitando la extracción de valor para los accionistas, en lugar de financiar inversiones en la economía real, contribuyendo así a una creciente desigualdad. Los bancos centrales no han podido rectificar sus libros de cuentas ni retirar el exceso de liquidez por temor al colapso del sector financiero, con lo cual han aumentado la fragilidad al inyectar todavía más liquidez, aumentar la especulación y avivar la inflación.

A falta de una mejor coordinación planificada, las medidas de alivio para los hogares y las empresas a menudo fueron erróneamente descritas como paquetes de estímulo fiscal, a pesar de que la producción ha estado constreñida en virtud del decreto de confinamiento. A pesar de los recortes en el gasto público, especialmente en salud pública y protección social, hubo poca voluntad política para aumentar la tributación progresiva. La creciente deuda pública, que ya se encontraba en niveles históricamente altos antes de la pandemia, tampoco ha sido de ayuda. Al revés, las rebajas iniciales en los impuestos la han aumentado, mientras que la incapacidad para robustecer las capacidades fiscales después de la crisis financiera mundial de 2008 ha significado renunciar al aumento de la productividad, a inversiones públicas, a impulsar los ingresos a través de impuestos progresivos y a fortalecer el seguro médico universal y la protección social.

El diseño y la ejecución de políticas son trascendentales y repercuten de manera crucial por sus posibles consecuencias. Mientras los países se preparan para la recuperación, los gobiernos deberían preguntarse lo que puede y debe entenderse por “recuperación”. Para afrontar los múltiples problemas, recientes y acumulados, la recuperación no debería significar el regreso a “las cosas tal como estaban”. Los centros de trabajo y los espacios sociales, donde la gente se reúne, socializa y compra, deben ser rediseñados y reconvertidos para cumplir con las disposiciones preventivas de salud pública, como el distanciamiento físico. La economía anterior a la Covid-19, que era insostenible, financiarizada y extremadamente desigual, necesita —y puede— transformarse fundamentalmente. Las estrategias para responder a la Covid-19 han tratado muy poco de atender males anteriores y de mayor arraigo, como el estancamiento o decrecimiento de la productividad y la disminución de las remuneraciones a los trabajadores. Necesitamos considerar y llevar a cabo diversas medidas de política industrial para hacer frente al calentamiento global, al agotamiento de los recursos y a otros problemas de sustentabilidad.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020a). Argentina responds boldly to coronavirus crisis. InterPress Service. Recuperado de: <https://www.ipsnews.net/2020/05/argentina-responds-boldly-coronavirus-crisis/>
- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020b). Covid-19: Brazil's Bolsonaro trumps Trump. InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/04/Covid-19-brazils-bolsonaro-trumps-trump/>
- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020c). Kerala covid-19 response model for emulation. InterPress Service. Recuperado de: <https://www.ipsnews.net/2020/04/kerala-Covid-19-response-model-emulation/>
- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020d). "Passing the buck" becomes reckless "conspiracy blame game". InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/05/passing-buck-becomes-reckless-conspiracy-blame-game/>
- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020e). Politics, profits undermine public interest in covid-19 vaccine race. InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/05/politics-profits-undermine-public-interest-Covid-19-vaccine-race/>
- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020f). Vietnam winning new war against invisible enemy. InterPress Service. Recuperado de: <https://www.ipsnews.net/2020/04/vietnam-winning-new-war-invisible-enemy/>
- Chowdhury, A., y Sundaram, J. K. (2020g). Reviving the economy, creating the "new normal". InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/06/reviving-economy-creating-new-normal/>
- Faiola, A., Raghavan, S., Bearak, M., y McCoy, T. (2020). Public health experts: Coronavirus could overwhelm the developing world. *The Washington Post*. Recuperado de: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/coronavirus-developing-world-brazil-egypt-india-kenya-venezuela/2020/03/31/d52fe238-6d4f-11ea-a156-0048b62cdb51\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-developing-world-brazil-egypt-india-kenya-venezuela/2020/03/31/d52fe238-6d4f-11ea-a156-0048b62cdb51_story.html)
- FMI (2020). Medidas de política para hacer frente a la crisis del coronavirus. FMI. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Policy-Steps-to-Address-the-Corona-Crisis-49262>
- Gage, A., y Bauhoff, S. (2020). Health systems in low-income countries will struggle to protect health workers from covid-19. Center for Global

- Development. Recuperado de: <https://www.cgdev.org/blog/health-systems-low-income-countries-will-struggle-protect-health-workers-Covid-19>
- La Casa Blanca (2020). Declaración de los líderes del G7. Global Public Affairs. Recuperado de: <https://translations.state.gov/2020/03/17/declaracion-de-los-lideres-del-g7/>
- Malley, R., y Malley, R. (2020). When the pandemic hits the most vulnerable: Developing countries are hurtling toward coronavirus catastrophe. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2020-03-31/when-pandemic-hits-most-vulnerable>
- Noor, N. M., y Sundaram, J. K. (2020). East Asian lessons for controlling covid-19. InterPress Service. Recuperado de: <https://www.ipsnews.net/2020/03/east-asian-lessons-controlling-Covid-19/>
- OIT (2020). La pérdida de empleo se dispara, y casi la mitad de la población activa mundial podría llegar a perder los medios de vida. OIT. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_743056/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743056/lang--es/index.htm)
- OMS (2020). 2019-nCoV outbreak is an emergency of international concern. OMS. Recuperado de: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/international-health-regulations/news/news/2020/2/2019-ncov-outbreak-is-an-emergency-of-international-concern>
- Popov, V. (2020). Why some national health care systems do better than others. InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/05/national-health-care-systems-better-others/>
- Popov, V., y Sundaram, J. M. (2020). Covid-19 recessions: This time it's really different. InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/06/Covid-19-recessions-time-really-different/>
- Stiglitz, J. E., y Rashid, H. (2020). Which economic stimulus works? *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06>
- Sundaram, J. K. (2020a). Covid-19 straw breaks free trade camel's back. InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/05/Covid-19-straw-breaks-free-trade-camels-back/>
- Sundaram, J. K. (2020b). Economic ghosts block post-lockdown recovery. InterPress Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/06/economic-ghosts-block-post-lockdown-recovery/>