



Hanns
Seidel
Stiftung



¿Quo vadis América Latina?

Pronósticos políticos
y socio-económicos
en tiempos de Covid-19

Fundación Hanns Seidel

¿Quo vadis América Latina?

Pronósticos políticos y socio-económicos
en tiempos de Covid-19

Editora
Esther J. Stark

Diciembre de 2020



¿Quo vadis América Latina?

Pronósticos políticos y socio-económicos en tiempos de Covid-19

Autores

RESICO Marcelo F., PAREJA Franklin, SANDROCK CARRASCO Jorge,
LIENDO Nicolás, GÓMEZ COBARRUBIA Faustino, MONTERO DE LA
CRUZ Óscar, NÚÑEZ VARGAS Eduardo, PEREZ DOS SANTOS Monica,
ORTIZ OSPINO Liliana Patricia, SOSA Maria, TUESTA Glatzer,
ALARCÓN Benigno, SANGMEISTER Hartmut.

@Fundación Hanns Seidel

Comité Editorial

Editora

Esther J. Stark

Directora de la División para América Latina

Fundación Hanns Seidel

Coordinación de la Publicación

Benjamin Bobbe

Representante Regional para Colombia y Venezuela

Fundación Hanns Seidel

Alexandra Moreno

Gerente de Proyectos

Fundación Hanns Seidel Colombia

ISBN Impreso: 978-958-58774-7-4

ISBN Digital: 978-958-58774-6-7

Alonso Sánchez Baute

Revisión de Estilo

William Cruz Corredor

Diseño y Diagramación

wccimprensa@gmail.com

La Imprenta Editores S. A. S.

www.laimprentaeditores.com

Bogotá - Colombia

Impreso y hecho en Colombia

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin autorización previa y expresa de los titulares.

El texto aquí publicado es exclusiva responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente el pensamiento de la Fundación Hanns Seidel.

TABLA DE CONTENIDO

PÁG.

5	PRÓLOGO
7	Argentina ARGENTINA FRENTE A LA CRISIS COVID-19: ENTRE EL DIÁLOGO POLÍTICO Y LA POLARIZACIÓN
17	Bolivia EL COVID-19 EN BOLIVIA, OPORTUNIDADES EN TIEMPOS DE PANDEMIA
27	Chile CHILE: ENTRE LA CRISIS SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DE LA PANDEMIA
35	Colombia PANDEMIA Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA
45	Cuba CUBA EN EL LABERINTO DEL COVID-19
55	Ecuador UNA PANDEMIA PARA UN MUNDO DESIGUAL: ECUADOR FRENTE AL VIRUS EN UN CONTEXTO DE CRISIS
63	Guatemala GUATEMALA Y LA CRISIS DEL COVID 19: BALANCE DE GESTIÓN Y LECCIONES PARA EL FUTURO
71	Paraguay ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE LA SITUACIÓN PARAGUAYA EN TIEMPOS DE PANDEMIA
83	Perú EL PERÚ Y LA PANDEMIA
91	Venezuela COVID-19: EMERGENCIA HUMANITARIA Y CONTROL POLÍTICO EN VENEZUELA
101	América Latina AMÉRICA LATINA EN MODO DE CRISIS: COVID-19 Y SUS CONSECUENCIAS

PRÓLOGO

En 2020, un tema en particular dominó los asuntos mundiales: el coronavirus SARS-CoV-2. Apenas unos meses después de su brote, la pandemia de COVID-19 ya estaba teniendo graves efectos en la economía, la política y la sociedad. Como epicentro de la pandemia, América Latina se vio particularmente afectada: para el otoño de este año, cinco de los diez países con el mayor número de infecciones notificadas en todo el mundo se encontraban en el subcontinente. Perú registraba una de las tasas de infección más altas del mundo y Brasil, la mayor cantidad de muertes relacionadas con la COVID-19, después de los EE. UU., que para esa misma fecha se encontraba en el primer lugar.

Apenas se alcanza el pico de infecciones en algunos países y ya comienza la siguiente crisis: desempleo masivo, pobreza, aumento de desigualdad, disturbios. La región está amenazada por una de las peores crisis económicas que ha experimentado nunca. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé para el 2020 una caída del 9,1% en el poder económico de la región; otra, del 23%, en las exportaciones y un aumento de la tasa de desempleo de 13,5%. Esto llevaría a otros 45,4 millones de personas a la pobreza por lo que, para finales de año, se espera que alrededor del 37% de la población de América Latina viva en la pobreza y más del 15%, en la pobreza extrema.

Problemas como: un sector de economía informal muy extenso, una grave desigualdad social y profundos conflictos políticos, no son nada nuevo para el subcontinente. Sin embargo, con la pandemia estos problemas se convierten en una amenaza (existencial) aguda. Y esto ocurre en el peor momento posible: en muchos lugares, la economía ya se estaba erosionando antes de la llamada crisis del coronavirus.

También en América Latina la pandemia tiene un efecto magnificador y expone dramáticamente lo que muchos de sus países han sufrido por largo tiempo: sistemas sociales deficientes, instituciones débiles, abuso político del poder y corrupción, que no sólo han dañado gravemente la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en sus representantes, sino que ahora, además, muchas personas se enfrentan al riesgo de infección o de caer en la pobreza con todas sus consecuencias.

En este contexto, el compromiso de la Fundación Hanns Seidel (FHS), basado en los ideales socialcristianos, puede situarse en la cooperación internacional. La fundación política alemana se ha fijado el objetivo de promover unas condiciones de vida dignas y fortalecer la paz, el estado de derecho, la democracia y la economía social de mercado. De esta manera contribuye al desarrollo sostenible, con unos ochenta proyectos en más de cincuenta y cinco países de todo el mundo.

Este es también su compromiso en América Latina. La situación problemática esbozada muestra cuán relevantes son los pilares de trabajo de la FHS desarrollados para el subcontinente. La fundación adapta las actividades de sus proyectos a los contextos de los respectivos países y, de ese modo, promueve específicamente las instituciones democráticas y la participación política de la sociedad civil, así como la inclusión política, social y económica. De esta manera, contribuye a contrarrestar la crisis multifactorial y multidimensional en la región.

A la luz de la flagrante desigualdad social en América Latina, la FHS trata el tema transversal de la economía social de mercado como una posible fuente de ideas e impulso para un debate sobre reformas, pues tiene por objeto aprovechar las ventajas de una economía de libre mercado, como el rendimiento económico o la gran oferta de bienes, y al mismo tiempo evitar sus desventajas, como la concentración del poder económico o los efectos antisociales de los procesos de mercado. El objetivo de la economía social de mercado es, por lo tanto, lograr la mayor prosperidad posible con la mejor protección social posible. Este objetivo es una necesidad en América Latina, sobre todo en tiempos de gran inseguridad social, crisis económica inminente y pobreza creciente.

En la presente publicación hemos querido dar un vistazo, en especial, a los países de la región en los que está presente la FHS y examinar con más detalle las siguientes cuestiones: ¿en qué situación se encontraba América Latina al inicio de la pandemia de COVID-19? ¿Qué interacciones con

los problemas ya existentes y qué nuevos desafíos se pueden esperar? ¿Cómo se pueden contrarrestar estos a nivel económico y sociopolítico, teniendo en cuenta la flagrante desigualdad social de la región?

En las páginas siguientes, destacados politólogos, economistas y expertos latinoamericanos analizan la situación inicial, el curso de la pandemia y su impacto hasta la fecha en diez países seleccionados de la región y formulan pronósticos iniciales sobre futuros acontecimientos políticos, económicos y sociales. En la sección final, el economista del desarrollo, el profesor (emérito) doctor Hartmut Sangmeister, examina la región en su conjunto a nivel macroeconómico y desarrolla opciones de acción tanto para los países de América Latina como para sus socios políticos y económicos.

Con esta publicación, la Fundación Hanns Seidel quiere contribuir a llamar la atención sobre los acontecimientos actuales y los probables efectos de la crisis del coronavirus en una región cuyo potencial y valor en un orden mundial recién constituido no debe subestimarse, especialmente desde una perspectiva europea y alemana y, en particular, en tiempos de crisis, cuando es más importante fortalecer las asociaciones y buscar conjuntamente posibles soluciones. Y es que, en un mundo globalizado, los fenómenos transfronterizos no pueden resolverse solos. Se necesita una acción conjunta basada en valores y objetivos comunes.

Con esto en mente, le deseo una lectura estimulante. ¡Cuide su salud!

Múnich, octubre de 2020

Esther J. Stark

Directora de la División para América Latina, Fundación Hanns Seidel

ARGENTINA FRENTE A LA CRISIS COVID-19: ENTRE EL DIÁLOGO POLÍTICO Y LA POLARIZACIÓN

Marcelo F. Resico*

Contexto político-económico: una visión de conjunto

Argentina es un país peculiar por su historia en el contexto latinoamericano (Resico M., 2010 & 2015). Tuvo una cuantiosa inmigración europea y un pasado de ingresos medios altos con importante difusión de la clase media. Para lograrlo, registró dos consensos en el siglo XIX: la declaración de Independencia y, en la segunda mitad, al modo elitista de la época, el compromiso que dio origen a la Constitución Nacional de 1853. En su transición de una democracia ilustrada y restringida a una más amplia, que incorporó a las clases medias y luego a las populares, se produjo un primer golpe de Estado en 1930 con profundas consecuencias posteriores de inestabilidad política, económica y social.

La Argentina del siglo XX (1930-83) estuvo caracterizada por una alta polarización, manifestada como inestabilidad política, entre gobiernos democráticos de sesgo populista frente a gobiernos de facto restrictivos que rechazaron y condicionaron el juego democrático. Así, se constituyeron dos bandos, cada uno adoptando una política

económica contrapuesta, ya sea intervencionista y centrada en el mercado interno, ya sea aperturista y basada en los sectores exportadores. Cada una beneficiaba a distintos sectores de un aparato productivo heterogéneo.¹ Este hecho produjo una alta volatilidad del ciclo económico caracterizada por políticas pro-cíclicas.

A pesar de recuperarse la democracia, y el respeto formal de la Constitución, con el presidente R. Alfonsín (1983-89) las dicotomías en la política económica y un cierto desapego implícito con la legalidad permanecieron. La Argentina reciente sigue mostrando una polarización de visiones e intereses que no logra procesarse en el sistema político de modo de generar un desarrollo equitativo y sustentable. La historia del siglo XX, con multitud de episodios de golpes de Estado y algún intento de reformas constitucionales unilaterales (1949), así como la inestabilidad política y económica, debilitó la conciencia sobre un marco respetado común para desarrollar instituciones de amplio consenso y políticas de Estado consistentes, de mediano y largo plazo.

En el campo económico se produjo en 1989 una crisis hiperinflacionaria, resultante del colapso

1 | Simplificando mucho sector el agrícola versus sector industrial. Para un desarrollo de estos temas véase Diamand M. (1983) y O'Donnell G. (1977).

del modelo intervencionista y cerrado, que elevó la pobreza al 47%. Con el presidente Carlos Menem (1989-99) se instauró un modelo liberalizador y aperturista, basado en privatizaciones, que logró un crecimiento y una modernización importante. Pero, además de destruir tejido productivo sin reconversión, resultó dependiente de flujos de capitales de corto plazo. Un tipo de cambio fijo (“convertibilidad”) implicaba recesiones con desempleo para absorber cambios internacionales. Al profundizarse la salida de capitales a fines de los 90 se precipitó una profunda crisis en 2001-02, durante el gobierno del presidente F. de la Rúa (1999-2001).

Esto llevó a una contracción aguda (desempleo del 22% y pobreza del 58%) y se tuvo que declarar un *default* de la deuda. El gobierno de E. Duhalde (2002-03) ajustó drásticamente del tipo de cambio, lo que, junto con una mejora sustancial de los términos del intercambio, causó una reactivación importante con superávit fiscal y de cuenta corriente. Sin embargo, los gobiernos posteriores (N. y C.F. Kirchner 2003-15), a pesar del crecimiento y de ciertas mejoras sociales, terminaron dilapidando gradualmente esa oportunidad.² Se profundizaron las políticas monetarias y fiscales activas reanudando el déficit fiscal e incurriendo en una cuenta corriente negativa, con lo que retornó la inflación y el control de cambios.³ Finalmente la economía se estancó, disminuyendo el ahorro y la inversión y aumentando la fuga de capitales. A pesar de su vasto sistema clientelar,

el intervencionismo creciente, sumado al retorno de los malos resultados del gobierno, hicieron que se agudizara la polarización social y el gobierno perdiera las siguientes elecciones en 2015.⁴

El éxito electoral del presidente M. Macri (2015-19) y su coalición “Cambiamos,” implicó un hecho inédito en la política nacional.⁵ El compromiso central fue aceptar el financiamiento de la extendida red de seguridad social y plantear una reforma gradualista del Estado. El gobierno recuperó rápidamente la confianza liberando el mercado cambiario y financiero.⁶ La actividad y el empleo se recuperaron lentamente, pero luego del éxito en las elecciones de mediado de mandato, cuando pareció que se convocaría a un acuerdo político amplio que no se concretó, sufrió un drástico revés económico.⁷ El tipo de cambio retrasado (para contener la inflación) aceleró un aumento del déficit de cuenta corriente que, junto con las laxas medidas para regular los flujos de divisas, indujeron una devaluación pronunciada cuando se revirtió repentinamente el financiamiento externo. Esto impulsó una espiral de desconfianza con aumento de la inflación y el débil crecimiento se tornó en recesión. El gobierno no logró cambiar la tendencia ni aun recurriendo a un préstamo sin precedentes del FMI y un plan de reducción abrupta del déficit fiscal. La economía entró en recesión con elevada inflación, que, además de aumentar la pobreza (36% fin de mandato), volcó a los independientes hacia una alternativa en las elecciones de fines de 2019.

2 A nivel social se impulsó una política con elevadas dosis de clientelismo que mejoraron los indicadores por un tiempo para luego volver a caer. El inadecuado diseño de política, sumado a la inflación, hizo que sus logros no fueran sustentables. El índice de pobreza que llegó a disminuir al 25%, terminó en 2015 en 32%.

3 El gasto público nacional consolidado pasó de 23,3% del PBI a 41,2% en 2015 (excluyendo intereses de la deuda).

4 A partir de entonces la polarización de valores e ideas políticas y económicas se denominó la “grieta”.

5 Fuerzas de centro derecha retomaron la vía democrática a partir de Álvaro Alsogaray (partido UCEDE). Este fue asesor del presidente Menem (1989-99), quien asumió con un discurso contrario al que después aplicó.

6 También se redujeron impuestos a los exportadores y se actualizaron tarifas de servicios públicos.

7 El gobierno adoptó los siguientes objetivos: reducir la pobreza, combatir el narcotráfico y unir a los argentinos.

La coalición opositora “Frente de Todos” (FdT), liderada por la expresidenta C.F. de Kirchner, logró una alianza entre su sector y el peronismo tradicional ungiendo a un candidato moderado, Alberto Fernández.⁸ El candidato opositor ganó las elecciones y el traspaso del mando se completó de forma ejemplar.⁹ El nuevo presidente convocó también a la unión de los argentinos, a reactivar la economía y a renegociar la abultada deuda externa, convocando al diálogo y a la construcción de consensos.

El Impacto de la pandemia y las medidas implementadas

En el contexto precedente impactó la pandemia del Covid-19. Como en varios países, se adoptaron controles iniciales en aeropuertos y fronteras, suspendiéndose luego eventos públicos y clases escolares.¹⁰ El 19 de marzo se decretó el “aislamiento social preventivo y obligatorio”, exceptuando las actividades esenciales. Al comienzo la curva de contagios subió lentamente, pero la cuarentena estricta tuvo un fuerte impacto sobre la actividad económica. Un tema de especial preocupación se refería a los barrios “carenciados”,¹¹ para lo que se diseñó una estrategia consistente en tratar de aislar la entrada y la salida. El gobierno se reunió y coordinó con la oposición las medidas, que tuvieron gran acatamiento inicial por la población, ganando tiempo vital para preparar al sistema de salud y evitar su colapso.

En cuanto a las medidas sociales y económicas, éstas apuntaron a asegurar que los trabajadores no pierdan sus empleos, las empresas eviten las quiebras y las redes de negocios y comerciales sean protegidas. Para ello se ampliaron las redes de contención social. Se sumaron, asimismo, dos herramientas principales el IFE, para desocupados y trabajadores informales (alcanzando nueve millones de personas) y el ATP, que eximió las cargas patronales y subsidió una parte del salario de los empleados a los sectores afectados de la economía privada.¹² Asimismo, se decretaron precios máximos para bienes y servicios esenciales y el congelamiento de los alquileres, y se otorgaron créditos a personas y pymes en problemas. También se concedieron prórrogas para deudas impositivas y por pagos de servicios.

Para estas ayudas el país se encontró con una capacidad fiscal acotada dada su debilidad macroeconómica y el nivel de endeudamiento.¹³ Durante el mes de abril, el gobierno presentaba su primera oferta para reestructurar la deuda pública externa privada, unos US\$ 66.137 millones, parte de una deuda total que ascendía al 90% del PIB. De este modo la principal fuente de financiamiento de las ayudas fue la emisión monetaria del Banco Central (BCRA), implicando riesgosas tensiones cambiarias e inflacionarias.¹⁴ A pesar del esfuerzo de la política pública, la crisis económica fue de dimensiones sin precedentes, el PIB cayó 19,1% interanual en segundo trimestre, la mayor de la historia, cayendo los dieciséis sectores de actividad registrados.¹⁵

8 En el contexto electoral, y con el deterioro de la confianza, el gobierno de Macri restauró los controles cambiarios.

9 En un contexto latinoamericano signado por crisis sociales en países como Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia.

10 <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.

11 El Programa “El Barrio cuida al Barrio”. Los barrios carenciados, o “villas,” tienen mayor densidad de población, las personas en su mayoría trabajan en la informalidad, y tiene altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

12 IFE Ingreso Familiar de Emergencia y ATP Programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y Producción.

13 Paquetes fiscales anunciados como % del PIB El Salvador 11,1, Chile 5,7, Perú 4,8, Brasil 4,6, Argentina 3,9, Panamá 3,7, Promedio AL 3,2, Honduras y Guatemala 2,5, Colombia 1,7, México 1,1 y Uruguay 0,7. CEPAL (2020).

14 Se estima que para el período enero-septiembre hubo una emisión del 5,5% del PBI.

15 Los mayores descensos en hoteles y restaurantes -73,4% y actividades comunitarias sociales y personales -67,7%.

Si bien existió consenso sobre el establecimiento de una cuarentena precoz, se criticaron aspectos de su implementación, de la restricción de las libertades y de su costo económico, además de su extensa duración. Desde principios del mes de mayo se desplegó una nueva estrategia para detectar y aislar casos en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). El 10 de mayo se prorrogó el “aislamiento obligatorio” ampliándose las excepciones y habilitando a autoridades regionales (excepto AMBA) a realizar más actividades bajo protocolo. Desde entonces aumentó la circulación del virus hasta alcanzarse el pico en el AMBA durante el mes de agosto, el sistema sanitario fue exigido al máximo, pero resistió, y comienza a verse una meseta en los casos.¹⁶ Mientras, en las provincias, que gozaron de mayor flexibilidad, los casos siguen aumentando, esperándose alcancen el pico al cierre de este trabajo.¹⁷

Luego de las primeras medidas, tomadas mayormente en forma consensuada con la oposición, el gobierno ascendió fuertemente en su popularidad.¹⁸ Entonces pareció que profundizaría ese camino impulsando un anunciado Consejo Económico y Social, que institucionalizaría el diálogo y los consensos fundamentales, no sólo con la oposición, sino también con los principales actores socio-económicos, fortaleciendo la cohesión de

su acción y marcando un sendero de recuperación de la confianza y la economía (Resico M., 2020). Sin embargo, en el contexto de un poder judicial y del Congreso operando a distancia por la pandemia, el gobierno impulsó una serie de acciones y leyes que comprometieron el consenso logrado, deteriorando la relación con la oposición, comprometiendo su popularidad y comprometiendo, incluso, la incipiente recuperación.¹⁹

Esta nueva etapa se inició el 8 de junio con un decreto que proponía la expropiación de la empresa Vicentin, que estaba intervenida judicialmente por un concurso de acreedores.²⁰ La medida desató una manifestación ciudadana que vio en ella una medida de intervencionismo injustificado.²¹ Luego el gobierno profundizó la situación conflictiva al lanzar el Proyecto de Ley de Reforma Judicial, altamente polémico, que apunta a modificar la organización y competencia de la Justicia Federal y las medidas complementarias.²² Las iniciativas incluyeron, a fines de julio, la Ley Teletrabajo y, en agosto, un decreto que declara como servicio público a los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Asimismo, se ha impulsado una ley de aporte solidario de las grandes fortunas por una única vez. Con estas iniciativas, que en diversos grados rompen los consensos con la oposición, y en el contexto de diver-

16 Fallecidos por cada 100.000 habitantes por Covid-19 LAC a agosto de 2020 Perú 63,2, Chile 53,3, Brasil 46,4, México 39,4, Panamá 37,2, Ecuador 34,2, Colombia 23,4, Argentina 9,2.

17 Se sucedieron sucesivas prórrogas del “aislamiento obligatorio”, estando vigente la actual hasta el 11 de octubre.

18 A partir de agosto, las medidas se complementaron con un programa de emergencia financiera provincial y múltiples programas que impulsan sectores puntuales, como la construcción, acceso a TICs, apoyo a emprendimientos y formación laboral en barrios populares, auxilio a prestadores turísticos, agricultura familiar y campesina, etc., a la vez que se continuaba con la ATP y el IFE.

19 El indicador bursátil Merval, a fines de marzo llegó a 22.000 puntos, luego se recuperó alcanzando su nivel más alto a principios de agosto en torno a los 50.000. Caída PIB 2do trimestre -19,1% interanual, -16,2% respecto a 1er trimestre. La producción industrial se recuperó un 12,3% en mayo y 16,5% en junio, (-6,9% interanual), la construcción, que llegó a caer un 80% en abril se recuperó 113,6% en mayo y 37,5% en junio (aún -13% interanual), la producción automotriz cayó a 0 en abril mientras en julio recuperó valores del año pasado. La inflación cayó al 1,5% en abril y mayo, para subir 2,2 y 1,9% en junio y julio. Desempleo 13,1% en 2do trimestre, +2,5% interanual.

20 Importante empresa de capital nacional vinculada al sector agroindustrial.

21 Al ver que fracasaría en generar las mayorías necesarias en el Congreso donde se debía corroborar el decreto, el gobierno retrocedió buscando alternativas a la situación, por último, revocó el decreto inicial a fines de julio.

22 El proyecto ha sido interpretado, tanto por la oposición como por una parte de la población, que realizó distintas manifestaciones populares, como un intento de conseguir impunidad para altos funcionarios del gobierno Kirchnerista, además de cuestionarse su elevado costo y su falta de oportunidad en el contexto de la crisis.

Los anuncios de empresas extranjeras que dejan el país, la pregunta que sobrevuela es su costo en términos del deterioro del clima de inversión.²³

En este contexto, señales de la economía indican una reactivación que se debilita. El índice Merval, habiendo alcanzado su nivel más alto en agosto, en torno a los 50.000 puntos, retrocedió a los valores prepandemia, ubicándose en alrededor de 40.000 puntos a mediados de septiembre. Tras el pico de expansión en mayo y junio, la actividad siguió en alza, pero a menor ritmo. El estimador de actividad económica arrojó en junio -7,4% interanual, la producción industrial creció en términos mensuales 2,1% en junio y julio, tras crecer a dos dígitos en los dos meses previos, y se registró un progresivo retorno de la actividad en la mayoría de sectores.²⁴ Por otra parte, la inflación se aceleró nuevamente, registrándose en agosto un 2,7% (18,9% anual acumulada), y la desocupación del segundo trimestre ascendió al 13,1%.²⁵

Luego de la calamitosa situación inicial, los gastos del Estado comenzaron a bajar (se anunció que un 70% de empresas dejaron de solicitar el ATP) y los ingresos comenzaron a recuperarse. A

principios de septiembre, tres meses después de su primera oferta, el gobierno logró un 99% de adhesión en la reestructuración de la deuda externa con el sector privado.²⁶ Este resultado descomprimió fuertemente el perfil de vencimientos hasta 2024, por unos US\$41.500 millones. Sin embargo, en una contrastante falta de confianza —y teniendo en cuenta que desde inicios de la recesión actual la balanza comercial registra saldos positivos— las reservas del Banco Central siguieron cayendo en forma sistemática, obligando al gobierno a ampliar las restricciones cambiarias.²⁷

Al momento de concluirse la redacción de este trabajo, el Ministro de Finanzas presentaba ante el Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021. Allí defendió la necesidad de un “programa de transición” con prioridad en la reactivación de la actividad económica, la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad fiscal, y justificó la nueva intervención en el mercado de cambios como una medida de emergencia excepcional.²⁸ El plan prevé un crecimiento del PBI para 2021 de 5,5%, en línea con el consumo, y apunta a un déficit fiscal primario de 4,5% (financiero 6%).²⁹

- 23 Habría que sumar a esto el fenómeno de las “tomas de tierras” por parte de personas pobres en la provincia de Bs. As. y otros puntos del interior, que ponen de manifiesto un complejo problema estructural, pero también una cierta inercia por parte del gobierno en cuanto a la defensa de la propiedad.
- 24 El repunte del sector de la construcción también se ralentizó, con un aumento de la actividad de 6,8% en julio tras avances mayores en mayo y junio. La producción automotriz creció 21,2% mensual en agosto. Los despachos de cemento treparon 6% mensual en agosto, y el consumo de energía de agosto volvió cerca de los niveles prepandemia.
- 25 Prácticamente desde 2007 crece el trabajo asalariado formal privado, que representa algo más de un cuarto de la población económicamente activa y en condiciones de trabajar (5,8 y 21 millones). Los trabajadores asalariados informales (casi 7 millones), el sector público (3,2 millones) y los monotributistas-autónomos (1,9 millones).
- 26 Según estimaciones, se lograría un ahorro de alrededor de US\$ 32 mil millones para el país. La deuda pública total alcanzaba US\$ 324 mil millones en mayo y representaba, a fines de 2019, el 90,2% del PBI.
- 27 El presidente Fernández mantuvo un tope mensual de u\$s200 para atesoramiento y gastos en el exterior (“cepo”), instaurado por Macri y sumó un impuesto (PAIS) de 30%. El 10 de diciembre de 2019, día en el que Fernández asumió el cargo, el dólar oficial se ubicaba en \$63 y el informal en \$69,50; al 25 de septiembre de 2020, el dólar oficial estaba \$79,75 y el informal \$145. Desde inicios de la recesión, a fines de 2018, la balanza comercial registra saldos positivos.
- 28 Planteó una conducta contra-cíclica, con sostenibilidad fiscal, reduciendo gradualmente necesidades de financiamiento monetario BCRA, mayor participación crédito público en pesos, y estabilidad del tipo de cambio real.
- 29 Al 25 de septiembre se registraban 691.235 contagiados y 15.208 fallecimientos.

Escenarios: entre el diálogo y la polarización en un contexto inestable

El escenario sanitario sigue en un nivel de alerta elevado, pero existe la posibilidad que continúe el descenso de los indicadores de contagios de AMBA.³⁰ Sería de esperar que la dinámica en las provincias converja con ello. Asimismo, habrá que seguir cuidando, a través de una detección y aislamiento más focalizado y eficiente, la posibilidad de un segundo rebrote en una sociedad que se encuentra desgastada en su voluntad de restringirse. Finalmente, será determinante contar con la vacuna, que se espera podría comenzar a producirse en el primer semestre de 2021.³¹

La situación económico-social continúa siendo muy grave y el país sigue sumido en la pandemia, con proyecciones de pobreza crecientes.³² Según el relevamiento de estimaciones privadas realizado por el Banco Central, se espera una contracción anual del 12%, la recesión más profunda registrada, y una inflación de 37,8%, un número elevado para el contexto recesivo.³³ De todos modos, la recuperación de la economía ya está en curso (las mismas proyecciones prevén un crecimiento para 2021 de 5,6%, con una mayor inflación, en torno a 47%).

Un paso más en el ordenamiento de la situación podría provenir de la necesidad de negociar un acuerdo con el FMI para reestructurar una deuda con el organismo, que ronda los US\$ 52.000 millones, dado que requerirá acordar un programa

macroeconómico. De todos modos, entendemos que la estructuración de los escenarios futuros —dejando de lado la posibilidad de hechos exógenos— depende principalmente de la evolución de la economía, en conjunto con las próximas elecciones de medio término, a finales de 2021, que ejercerán un efecto ordenador de la política.

La estrategia del gobierno consiste en priorizar la recuperación, especialmente por la cercanía del período de elecciones y apostándole más al activismo fiscal y monetario que a la confianza y el clima de negocios. Justamente por ello, corre el riesgo de desatar una mayor inflación. Si bien el Ministro de Finanzas ha sido explícito en alcanzar una reactivación “sustentable y sostenible,” no se pueden descartar voluntades políticas de asumir mayores riesgos en la coalición gobernante. De la política macroeconómica del gobierno, así como de las señales que da su orientación política, depende también un flanco más volátil: el tipo de cambio.³⁴ Una devaluación abrupta con salto inflacionario tendría un costo elevado no sólo sobre la recuperación económica, sino también sobre las posibilidades electorales del oficialismo.³⁵

El presidente Fernández parece haber perdido una oportunidad de mantener el perfil moderado con el que ganó las elecciones y aumentó su popularidad enfrentando el inicio de la pandemia. Sus medidas contrastantes se entienden en la necesidad de mantener cohesionada su coalición, heterogénea política e ideológicamente. Sin embargo, esto mismo amplía la incertidumbre, que atenta

30 El Presupuesto 2021 prevé un crecimiento del PBI de 5,5%, en línea con el consumo privado, y se espera que la inversión crezca 18,1%; las exportaciones 10,2%; y las importaciones 16,3%. Apunta a un déficit fiscal primario de 4,5% PIB y financiero de 1,5%. Se prevé una inflación de 29% y un valor del dólar oficial de \$102,4 a diciembre de 2021, también un saldo comercial superavitario en US\$ 15.087 millones.

31 El gobierno anunció el 12 de agosto que el laboratorio mAbxience producirá la vacuna de Oxford y AstraZeneca.

32 Desde un valor actual ya elevado de más del 35% de la población.

33 Actividad -12%, inflación 37,8% anuales a diciembre 2020, BCRA (2020).

34 En riesgo de caída de reservas del Banco Central por escasez de divisas debido a alta demanda por la incertidumbre y las expectativas de inflación, y por escasa oferta por la amplitud entre el dólar oficial y de mercado.

35 Al cierre las reservas del BCRA ascendían a US\$ 42.226M, si bien las de “libre disponibilidad” son una fracción.

contra el clima de negocios y erosiona su aprobación pública. Una recuperación económica sin “demasiada” inflación no sólo sería conducente, sino que aumentaría las probabilidades de éxito de su coalición en las próximas elecciones y sería aún posible que el giro hacia la radicalización tenga un límite el próximo año. En la medida en que los sectores radicalizados influyan más en la conformación de la agenda, se acentuará la polarización, dificultando los acuerdos políticos para revertir la crisis.³⁶

Por otra parte, la oposición también está dividida entre moderados y radicalizados. Los que tienen responsabilidades públicas, entre los que se encuentra el intendente de la Ciudad de Buenos Aires, con mejor imagen, necesitan un entorno más estable para la gestión y para poder acceder al diálogo. Pero la necesidad de mantener unida la coalición opositora ante las próximas elecciones implica contener polarizados a los sectores liberales y conservadores más extremos, pues sienten que las posibilidades electorales propias se fortalecen endureciendo el discurso frente a la radicalización del gobierno, previendo asimismo un colapso más abrupto de las medidas económicas.

La Economía Social de Mercado: base de un acuerdo de estabilidad y desarrollo

La pregunta clave es por qué, dada la gravedad de la crisis, no se logran sostener las medidas de am-

plio consenso que armonizan políticas y variables para una recuperación efectiva, con reducción de la pobreza y mejora de la inclusión.³⁷ Parte de la respuesta está en la historia que expusimos en el primer apartado. Allí subyace la tenacidad de visiones unilaterales e intereses que conforman una cultura política con altas dosis de “corporativismo disfuncional,” en el que los partidos aglutinan intereses dependiendo solo del éxito político táctico.³⁸

Lo alentador, sin embargo, es que este diagnóstico pareciera tener cada vez una mayor aceptación. Existe un cambio generacional en ciernes que puede ser una oportunidad. Tanto nuestro análisis como nuestra propuesta se basan en la ESM (Resico M., 2011 & 2012), que puede ser un aporte adecuado, dado que provee un marco de principios liberales y sociales posibles de ser acordados y un énfasis en las instituciones y políticas económicas conscientemente integradas para realizar una síntesis superadora que apunte a un desarrollo inclusivo.

La ESM es un enfoque que ubica la producción en el sector privado. Requiere un marco estatal que regule y despeje las incertidumbres sobre el futuro, lo cual entendiendo necesario para la difusión social de los resultados.³⁹ También plantea que es posible la política de demanda mientras exista capacidad ociosa en la economía. Ello implica evitar el impulso de aumentar gastos electorales y observar una perspectiva técnica. Si se recupera la confianza y se logra cierta estabilidad, la eco-

36 | En el presente, al contrario, un desvío de fondos federales se reasignó por decreto desde la Ciudad de Bs. As., de intendente opositor, a la provincia de Bs. As. de gobernador oficialista, acentuando las diferencias.

37 | Con déficits de alimentación, salud, educación, informalidad, empleabilidad y urbanización asociados.

38 | La primera parte de la afirmación coincide con la tesis de Olson M. (1982).

39 | Desde el punto de vista macroeconómico significa reestablecer la consistencia fiscal, reducir la presión tributaria y coherencia entre política monetaria y cambiaria. Asimismo, encontrar un equilibrio entre recuperación del mercado interno e incentivo a las exportaciones.

nomía podría reactivarse con fuerza, generando empleo e inversiones.⁴⁰ Pero la debilidad de las políticas requeridas tienen su raíz en la inestabilidad institucional y la falta de consensos.⁴¹

En la ESM, las instituciones que conforman la actividad económica dependen del sistema político: una democracia republicana con alternancia bajo el Estado de derecho.⁴² El consenso sobre instituciones y políticas que apuntan al bien común es el camino de todas las fuerzas razonables, por lo

que la verdadera lucha debería ser por la unidad en la diversidad. Se requiere gestionar, a través de un mecanismo institucional —por ejemplo, un Consejo Económico y Social— la resolución de diferencias en forma cooperativa, reformulando el corporativismo disfuncional y ubicando la competencia electoral en un contexto que incentive a alcanzar los elementos centrales del orden político y económico que necesita el país para un desarrollo equitativo y sustentable.

Referencias

Acemoglu D. y Robinson J. A. (2012). *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York.

Banco Central de la República Argentina BCRA (2020). *Relevamiento de Expectativas de Mercado*. http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento_Expectativas_de_Mercado.asp#:~:text=El%20relevamiento%20se%20realiza%20los,sector%20p%C3%BAblico%20nacional%20no%20financiero

CEPAL (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.

Diamand M. (1983). *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?* Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Buenos Aires.

GSER (2020) *The Global Startup Ecosystem Report*.

O'Donnell G. (1977). “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo económico*, Vol. 16, No. 64.

Olson M. (1982) *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Haven, Yale University Press.

40 Sectores exportadores potenciales: ciencia y tecnología, salud, sector agropecuario (valor agregado, exportación de carne) Otros extractivos como minería (energía y litio). Buenos Aires, junto a Bogotá, Ciudad de México, Santiago de Chile y Curitiba son los principales sistemas Start Ups de Latinoamérica, reuniendo talento humano, desempeño, financiamiento y alcance de mercado. GSER (2020).

41 La debilidad en la creación y respeto de instituciones sólidas y respetadas contamina permanentemente la actividad económica de visiones cortoplacistas y meramente instrumentales. Al contrario, el crecimiento necesita aumento del ahorro y de la inversión, que requiere reglas de juego claras y previsibilidad.

42 Por lo que se requiere un Estado con una burocracia capacitada, respeto a la propiedad privada, defensa de la competencia, estabilidad de las relaciones fiscales con las provincias, relaciones exteriores no polarizadas e integración económica regional y global. Una macroeconomía más estable, con un gasto público financiable, con mejores condiciones impositivas para la inversión, la creación de empleo y la exportación. Con más y mejor competencia (menos monopolios, privilegios y corrupción) y competitividad. Resico, M. (2019).

Resico, M. (2020). *El Consejo Económico y Social. Una oportunidad para el cambio de cultura política*, Infobae, Sección Opinión, 29 de mayo de 2020. <https://www.infobae.com/opinion/2020/05/29/el-consejo-economico-social-una-oportunidad-para-el-cambio-de-cultura-politica/>

____, (2019). “Economía Social de Mercado versus capitalismo rentista”, *Civilizar: Ciencias Sociales Y Humanas*, 19(37). Recuperado a partir de <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/1176> , Publicado julio 2, 2019.

____, (2015). “La polarización del marco de ordenamiento económico por ausencia de consensos básicos: el caso de la economía argentina a la luz de la ESM”, en *Economía Social de Mercado en América Latina, Realidad y Desafíos*, ed. Eugenio Yáñez, David Gregosz, SOPLA, Fundación Konrad-Adenauer, Santiago de Chile, Año 2015. Pp.11-25.

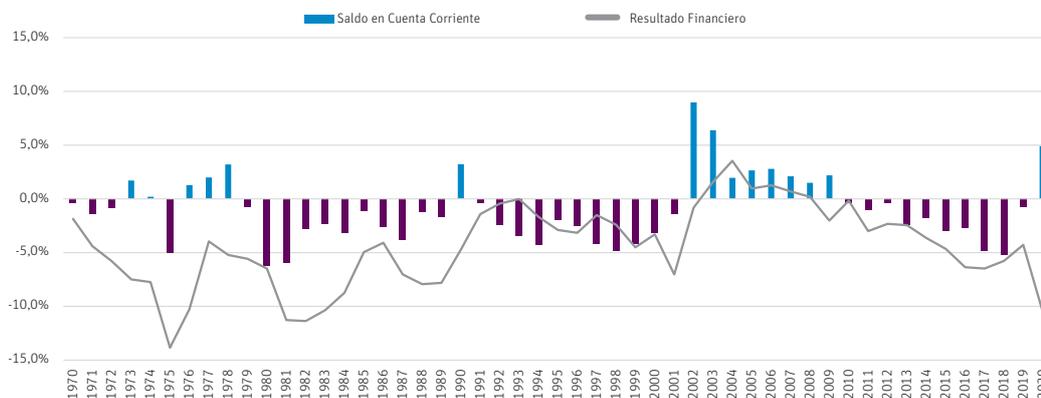
____, (2012). “El debate sobre los modelos de capitalismo y la Economía Social de Mercado”, *Revista Bien Común*, Año 18, Nº 211, Fundación Rafael Preciado Hernández, México.

____, (2011). *Introducción a la Economía Social de Mercado. Edición Latinoamericana*, Programa de Políticas Sociales en Latinoamérica, SOPLA-KAS.

____, (2010). “Aspectos institucionales del desarrollo argentino: convergencias, conflictos y oportunidades”, *Revista Cultura Económica*, Año XXVIII, Nº 77/78.

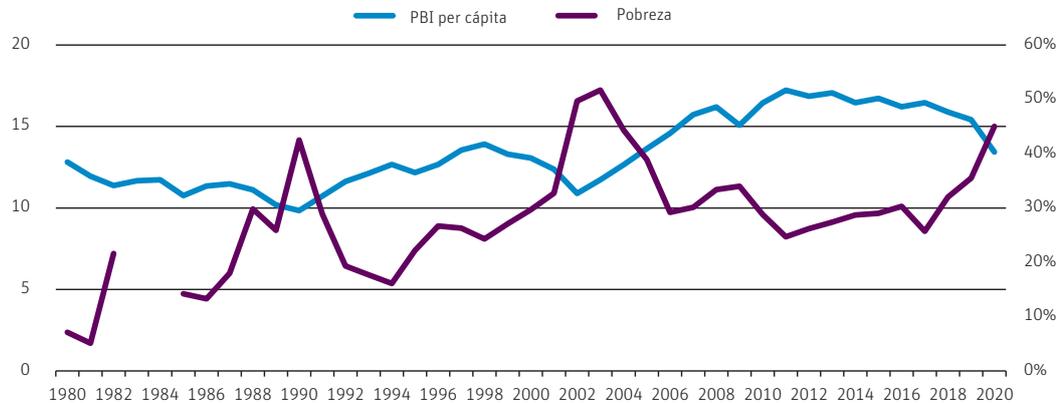
Startup Genome (2020). Global startup ecosystem report. <https://startupgenome.com/reports/gser2020>

Gráfico 1. Resultado financiero del sector público no financiero y saldo en cuenta corriente de balanza de pagos (como % del PBI)



Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur, Ministerio de Economía, INDEC, FMI. Estimaciones del resultado financiero 2020 basadas en el nuevo Presupuesto 2020 (-10,5%) y estimación de saldo en cuenta corriente por Abeceb (+4,9%)

Gráfico 2. PBI per cápita a precios constantes del 2004 e incidencia de pobreza individual (% población)



Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía, INDEC, Ferreres, ODSA UCA, proyecciones de PBI de REM (2020: -12,5%) y de pobreza ODSA UCA (45%).

Perfil del autor

* Marcelo Resico

Director del Doctorado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Argentina, donde se desempeña como investigador y profesor. Coordina el Programa de Desarrollo e Instituciones. Ha publicado y dictado conferencias, a nivel nacional e internacional, en temas de Economía Institucional, Macroeconomía, Historia del Pensamiento Económico y Metodología. Colabora desde 2004 como especialista en asuntos económicos con diferentes asociaciones empresariales y políticas.

EL COVID-19 EN BOLIVIA, OPORTUNIDADES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Franklin Pareja*

1. Breve contexto

Los pronósticos respecto al desempeño y crecimiento económico a nivel mundial previstos para la presente gestión eran desalentadores. La desaceleración global ya mostraba claros signos de recesión; sin embargo, el contexto poco halagüeño, se agravó más aún. Inesperadamente, en diciembre de 2019, apareció la desconocida pandemia de COVID-19 proveniente de Wuhan (China), provocando una de las crisis globales multifactoriales más complejas de las últimas décadas.

Cuando COVID-19 fue reportado por primera vez por la Organización Mundial de la Salud (OMS) quizás nadie imaginaba que, unos meses después, la enfermedad habría llevado al cierre de fronteras, al confinamiento de la población, contagiado a más de 4,3 millones de personas y matado a casi 300.000 alrededor del mundo (“Cronología del coronavirus”, 2020).

Precedida por las dramáticas noticias provenientes de Asia y particularmente Europa (Italia – España), la pandemia llegó a Latinoamérica. En el mes de febrero (2020) se dio a conocer el primer caso oficial de un portador de COVID-19 en Brasil y, posteriormente, la expansión de la infección fue vertiginosa, llegando a abarcar prácticamente a todos los países de la región.

Las medidas adoptadas por los gobiernos latinoamericanos fueron diferentes y, en algunos casos, sorprendentes. En México, el presidente Andrés Manuel López Obrador, decidió actuar 31 días después del primer reporte de contagio oficial, negando públicamente la peligrosidad de la pandemia ante el azoro e incredulidad de su población. De igual manera, su homólogo Jair Bolsonaro, presidente del Brasil, destituyó a su ministro de salud y tomó medidas 20 días después del primer caso confirmado refiriéndose a la emergencia sanitaria como “una gripecita” e invitando a su población a no usar barbijos ni tapabocas (*Las frases más polémicas de Bolsonaro sobre el coronavirus*, 2020).

2. El COVID-19 llegó a Bolivia

La pandemia no pudo haber llegado en un peor momento a Bolivia, en medio de una profunda crisis política y social desatada por la anulación de las elecciones nacionales del 20 octubre de 2019; las cuales se frustraron por la perpetración de un escandaloso fraude que, al descubrirse, provocó la imprevista renuncia del ex presidente Evo Morales, quien fue posiblemente el principal causante de la ruptura de la institucionalidad democrática en el país. Por sucesión constitucional, la presidencia fue asumida por la senadora Jeanine Áñez.

Aunque no es motivo de este documento analizar la crisis política boliviana, se suponía que mediante la celebración de nuevas elecciones programadas para el 3 de mayo de 2020, íbamos a encontrar una vía de descongestión institucional a la crisis; sin embargo, el 11 de marzo, el Ministerio de Salud reportó el primer caso de COVID-19 en el país, modificando a partir de entonces, el devenir de los acontecimientos, entre ellos la reprogramación de la fecha de elecciones y trascendiendo la crisis política y social, a una también económica y sanitaria, conjunto que denominamos: crisis multifactorial.

La pandemia, develó claramente la precaria situación del Sistema de Salud boliviano (ver cuadro 1). A nivel regional, las diferencias de inversión en salud son grandes. Asimismo, se puede apreciar que las restricciones en la mayor parte de los países fueron duras; no obstante, los resultados distintos. El indicador de letalidad (tasa de letalidad), sitúa a México, Ecuador y Bolivia, entre los países con peor desempeño en la lucha contra la pandemia, a comparación de los otros países de la región.

Cuadro 1 | Latinoamérica. Inversión en Salud, política de confinamiento e indicadores de desempeño del COVID-19 por país.

País	Gasto público (%PIB)	Gasto privado (%PIB)	Pib per cápita/salud (Pub y Priv)	1er caso reportado	Nro contagios iniciales	Inicio de cuarentena	Grado de confinamiento	Nro contagiados actuales (sep/20)	fallecidos (sep/20)	Tasa de letalidad
ARGENTINA	4,90	1,90	1.917	03-mar	5	20-mar	Muy restrictivo	702.484,00	15.543,00	2,21
BOLIVIA	4,40	1,90	462	11-mar	6	22-mar	Muy restrictivo	133.592,00	7.828,00	5,86
BRASIL	3,80	5,00	1.472	26-feb	5	17-mar	Poco restrictivo	4.717.991,00	141.406,00	3,00
CHILE	4,90	3,20	2.229	03-mar	5	19-mar	Restrictivo	457.901,00	12.641,00	2,76
COLOMBIA	4,10	1,80	1.039	06-mar	5	25-mar	Muy restrictivo	806.038,00	25.296,00	3,14
COSTA RICA	6,20	2,00	1.237	06-mar	9	15-mar	Muy restrictivo	110.108,00	2.323,00	2,11
CUBA	10,60	0,50	2.486	13-mar	8	23-mar	Restrictivo	5.457,00	122,00	2,24
ECUADOR	4,20	4,30	959	29-feb	5	17-mar	Muy restrictivo	143.703,00	11.279,00	7,85
GUATEMALA	1,80	3,80	475	13-mar	5	22-mar	Restrictivo	90.092,00	3.229,00	3,58
HONDURAS	2,90	4,10	395	11-mar	6	20-mar	Muy restrictivo	74.548,00	2.288,00	3,07
MÉXICO	3,10	2,80	1.036	28-feb	6	30-mar	Restrictivo	726.431,00	76.243,00	10,50
NICARAGUA	4,40	3,00	506	19-mar	1	Sin restricción	Sin restricción	4.065,00	149,00	3,67
PANAMA	4,30	2,60	1.795	10-mar	5	25-mar	Muy restrictivo	110.108,00	2.323,00	2,11
PARAGUAY	4,20	3,60	867	07-mar	5	30-mar	Muy restrictivo	37.922,00	782,00	2,06
PERU	3,20	2,00	681	06-mar	10	15-mar	Muy restrictivo	800.142,00	32.142,00	4,02
URUGUAY	6,40	2,80	2.102	13-mar	8	13-mar	Poco restrictivo	1.998,00	47,00	2,35
VENEZUELA	1,50	1,70	141	13-mar	6	17-mar	Restrictivo	71.940,00	600,00	0,83

Fuente: Elaboración propia, en base a información oficial de *World Health Organization* (OMS, 2020), Banco Mundial (2019) y BBC News (2020).

Las debilidades estructurales de base, con respecto a las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de infraestructura hospitalaria, equipamiento y recursos humanos especializados (personal médico, enfermería y laboratoristas), denotaron desde un principio la insuficiente capacidad instalada para

confrontar con eficacia la demanda creciente de atención (ver cuadro 2). Las asimetrías en cobertura, disponibilidad de camas y Unidades de Cuidados Intensivos (UCIs) muestran un panorama muy deficiente donde Guatemala, Honduras, Venezuela, Nicaragua y Bolivia son los más precarios.

Cuadro 2 | Latinoamérica. Indicadores de sistemas de salud por país.

País	Índice de cobertura %	Camas de hospital por 10.000 habitantes	Camas en UCIs por 10.000 habitantes (2006) +	Porcentaje de camas en UCIs en hospitales públicos (2006) +
ARGENTINA	76%	50	2,9	76%
BOLIVIA	68%	11	Nd	Nd
BRASIL	79%	22	0,8	Nd
CHILE	70%	22	0,3	65%
COLOMBIA	76%	15	0,3	30%
COSTA RICA	77%	11	Nd	Nd
CUBA	83%	52	Nd	Nd
ECUADOR	77%	15	0,3	37%
GUATEMALA	55%	6	Nd	Nd
HONDURAS	65%	7	Nd	Nd
MÉXICO	76%	15	10,0	Nd
NICARAGUA	73%	9	Nd	Nd
PANAMA	79%	23	Nd	Nd
PARAGUAY	69%	13	Nd	Nd
PERU	77%	16	0,2	73%
URUGUAY	80%	28	2,3	24%
VENEZUELA	74%	8	2,2	Nd

Fuente: Revista Científica Critical Care Clinics, 2006.

3. Medidas y acciones de contención

El previsible incremento de contagios anticipaba el riesgo de colapso de los centros de atención en salud que, sumado a la inexperiencia en situaciones de emergencia sanitaria extrema, configuraban un peligroso escenario. En este sentido, el gobierno boliviano decretó cuarentena parcial el 17 de marzo y total a partir del 22 de marzo (Estado Plurinacional de Bolivia 2020) en la perspectiva de contener la expansión de la pandemia. La cuarentena total sufrió más de una ampliación, primeramente, se estableció hasta el 31 de marzo, luego fue ampliada hasta el 30 de abril y finalmente hasta el 30 de mayo. Posiblemente la medida haya sido oportuna para contener la creciente curva de contagio; sin embargo, no estuvo exenta de problemas. Desde un principio, una parte de la población, principalmente rural, se resistió a aceptar la veracidad y peligrosidad del COVID-19; otra, la consideró una falacia política

y como un argumento del gobierno nacional para prorrogarse en el poder más tiempo del previsto; finalmente, también hubo sectores que de manera explícita desataron las medidas de restricción y en tono desafiante generaron malestar e intentos de convulsión social.

En pleno proceso de lucha contra el COVID-19, el gobierno transitorio cometió algunos errores que a la postre le pasarían factura en términos institucionales y políticos. En primer lugar, la presidenta Jeanine Áñez anunció su candidatura para las elecciones, situación que complicó notablemente su gestión porque a partir de ese momento las autoridades subnacionales (Alcaldes, Gobernadores y otros), fuerzas políticas y órganos del estado adoptaron una postura poco colaborativa e inclusive obstructiva. Seguidamente, en plena crisis sanitaria se desvelaron hechos de corrupción en la compra de respiradores con sobreprecio, situación inaudita que produjo gran indignación. Final-

mente, la elevada rotación de autoridades dio señales constantes de inestabilidad gubernamental.

Otro elemento estructural que dificultó la efectividad de la cuarentena está directamente relacionado con la economía informal. Según el ex vicepresidente del BID, Santiago Levy, en la región la economía informal oscila alrededor de 50%; sin embargo en Bolivia ésta alcanza el 80%. Esto supone que las personas pertenecientes a este segmento generan sus ingresos económicos día a día; muchos de ellos con ahorros precarios al verse privados de trabajar por el confinamiento desatacaron las restricciones impuestas, quizás por razones comprensibles, pero con efectos negativos en la lucha contra la pandemia.

En este contexto, el gobierno boliviano brindó asistencia económica a la población a través del otorgamiento de bonos, medida que indudablemente fue un alivio para la población más vulnerable. No obstante, cuando se hizo efectivo el pago a través del sistema financiero se produjeron largas colas de ancianos, campesinos y personas de escasos recursos provenientes de comunidades y distintos puntos de las ciudades desde tempranas horas de la mañana, provocando riesgosas aglomeraciones totalmente contrarias a las recomendaciones de distanciamiento físico. De esa forma, los bonos beneficiaron a 12.986.623 personas en todo el país (ver cuadro 3).

Cuadro 3 | **Bolivia. Cantidad de beneficiarios en números absolutos según tipo de bono.**

Bono	Beneficiarios
Bono universal	3.658.905
Bono familia	2.907.048
Canasta familiar	1.050.867
Renta Dignidad	5.369.803
TOTAL	12.986.623

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Min. Economía y Finanzas (2020).

Si bien las medidas restrictivas (cuarentena) y las de alivio (bonos) parecían aplacar parcialmente la compleja situación, las mismas debieron ir acompañadas de acciones complementarias para cerrar el circuito de contención de forma efectiva. Las pruebas de detección de COVID-19 fueron escasas, los operativos de rastillaje mínimos y tardíos, la adquisición de equipamiento para las Unidades de Terapia Intensiva lentas y con hechos de corrupción, la coordinación con las instancias nacionales y subnacionales deficiente y finalmente hubo desacuerdos y confrontación con el sector médico.

4. Impactos de corto y mediano plazo

Probablemente la cuarentena resultó ser más nociva que el virus mismo, pues paralizó el aparato productivo generando consecuencias negativas de grandes proporciones. En la actualidad, pese a encontrarnos con un universo que supera los 130.000 contagiados, se siente que la población está cansada y hasta pareciera que los temores y psicosis colectiva de los primeros meses (febrero-marzo) han menguado. El deseo de volver a las actividades cotidianas es notorio, el inédito encierro ha socavado el ánimo, la moral y la resistencia de la ciudadanía, pero sobre todo avivado los temores que se centran en el incierto futuro.

La frágil economía boliviana ha sido severamente golpeada: aumentó el desempleo, las pequeñas y medianas empresas quebraron, mientras que las grandes funcionan al mínimo de su capacidad, se paralizó el sector del transporte, así como la construcción, y se desplomó el sector turismo.

El Gerente de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), Ing. Gustavo Jáuregui, reporta que según

datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) la tasa de desocupación en Bolivia alcanzaba al 4,8% en diciembre de 2019, en tanto a julio de 2020 el porcentaje aumentó al 11,8%, más del doble, indicador muy desalentador para la economía nacional y que representaría más de 420 mil personas desocupadas.

Recientemente el Banco Mundial pronosticó que la recesión en Bolivia puede provocar en 2020 una caída del 5,9 % del Producto Interior Bruto, la peor cifra desde los años 80 cuando el país sufrió una devaluación e inflación históricas. El porcentaje más negativo de esa época fue de -4% en 1983. Además, este año (2020) las importaciones han caído en un 34,5% y las exportaciones un 28,5% respectivamente (ver cuadro 4) (*El crecimiento mundial se debilitará y llegará al 2,6 % en 2019; se observan riesgos considerables*, 2019).

Cuadro 4 | **Bolivia. Caída de importaciones y exportaciones en porcentaje según rubros**

CAIDA DE LAS IMPORTACIONES	-34,50%
Combustibles y Lubricantes	-66,90%
Alimentos y bebidas	-17,70%
Suministros industriales	-17,70%
Bienes de capital	-34,70%
CAIDA DE LAS EXPORTACIONES	-28,50%
Hidrocarburos	-20,10%
Minerales	-43,90%
Industria Manufacturera	-26,70%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de la CNC.

Económicamente pudimos estar mejor preparados; sin embargo, más de una década de bonanza acompañada de políticas expansivas carentes de visión estratégica no lograron ampliar la base productiva y diversificar la economía boliviana. Bá-

sicamente seguimos dependiendo de un modelo extractivista centrado en la explotación de pocos productos (hidrocarburos, minería, oleaginosas). Nuestros niveles de productividad son decepcionantes, tornándonos poco competitivos a la luz de los mercados internacionales. La inseguridad jurídica, sobreregulación, presión impositiva y relaciones laborales con una pesada carga social excesivamente proteccionista no contribuyeron a crear un clima de negocios atractivo para la captación de inversiones nacionales e internacionales.

El gasto público de los últimos años, caracterizado por el despilfarro, discrecionalidad e irresponsabilidad, nos coloca nuevamente en un estado de situación altamente vulnerable al impacto de los efectos de la desaceleración global. La caída de los precios de las materias primas y la reducción de las exportaciones son la ecuación perfecta para profundizar nuestra precaria situación.

Según el economista Mauricio Quiroga Martínez, docente UPB, “Bolivia no será la excepción en tener que tomar medidas trascendentes y contundentes para paliar los efectos estructurales en el ámbito socioeconómico” (*Covid-19 impacta en la economía boliviana*, 2020).

5. Medidas económicas

La crisis económica aún no está en su punto de control y descenso porque el país está próximo a celebrar elecciones (18 de octubre), y será tarea del próximo gobierno llevar adelante las medidas inmediatas orientadas a la reactivación económica. La crisis no podrá ser afrontada en las condiciones actuales, las eventuales reformas necesitarán establecer acuerdos mínimos entre las distintas fuerzas políticas, sectores del aparato productivo y organismos internacionales para posibilitar la implementación de medidas urgen-

tes, consistentes en: a) gestionar créditos para inyectar capitales frescos destinados a estimular la demanda agregada; b) bajar impuestos para aliviar la presión tributaria; c) estimular el sector productivo mediante la promoción de acceso a créditos con bajas tasas de interés, especialmente para los pequeños y medianos emprendimientos; d) analizar una fórmula que racionalice el carácter proteccionista de las relaciones laborales, y así dinamizar la generación de empleo; y e) implementar un plan de austeridad serio y efectivo que no descuide la inversión en salud, educación y políticas sociales pero, al mismo tiempo, que limite drásticamente los gastos superfluos.

Las eventuales medidas para lidiar contra la crisis múltiple no serán simples, estarán supeditadas a la fortaleza y estabilidad del próximo gobierno, el cual, quien sea que fuere, requerirá contar con un respaldo popular mínimo del 40%, lo que le permitirá tener una representación robusta de asambleístas (diputados/senadores) y, recién, pensar en establecer pactos políticos en la perspectiva de lograr una correlación de fuerzas que haga viable su estabilidad y gobernabilidad futura. Caso contrario, la debilidad con la que inicie hará que su gestión sea turbulenta e inestable, situación que podría profundizar la crisis multifactorial e incluso poner en peligro su viabilidad.

6. Desafíos institucionales

La pandemia ha trastocado profundamente las bases mismas de los distintos agregados sociales y la estatalidad a nivel global, poniendo en entredicho la efectividad y validez de la institucionalidad democrática, calidad de las políticas públicas, legitimidad de sus gobernantes y la necesidad de contar o prescindir de las representaciones políticas. Sin duda, los ánimos están exacerbados ante

el temor y la incertidumbre por el futuro, generando un clima tenso. Afloran las fracturas sociales, develando la inequidad y vigencia de la desigualdad.

Sabíamos que se avecinaban cambios y que éstos eran necesarios, no es que la pandemia los haya ocasionado, simplemente los aceleró; es así que el trabajo, la educación e inclusive las relaciones interpersonales han sufrido sustanciales modificaciones.

El COVID-19 arrasó con muchos preconceptos de la modernidad, anclados e incólumes ante las nuevas necesidades de la agenda global. “La nueva realidad”, llena de situaciones aún indefinidas y difíciles de caracterizar, también podría motivarnos a salir de las rémoras y pétreo anquilosamiento. Grandes males requieren grandes decisiones, el tiempo ha llegado, de mala manera sí, pero podemos intentar salir de la mejor manera. ¿Somos conscientes que en el futuro podríamos volver a vivir una experiencia igual? y si sucede, ¿estaríamos en las mismas condiciones, como si no hubiésemos aprendido nada?

Se hace necesario visualizar algunas acciones de corto y mediano plazo para prepararnos de forma óptima en la perspectiva de que crisis complejas podrían volver a suceder. Ciertamente es necesario plantear algunos cambios y estructurales para el país.

6.1 Institucionalidad

Ningún aspecto sustantivo inherente al desarrollo y la convivencia pacífica es posible si no existe institucionalidad. El déficit pernicioso más dramático de la realidad boliviana es la ausencia de institucionalidad, el tratamiento diferenciado ante la ley, el sometimiento de los órganos del Estado al servicio de un proyecto político. Este aspecto central es el desafío más importante de

cara al futuro. La institucionalidad consolida la convivencia, tolerancia y paz social, creando un campo fértil para el desarrollo integral. Un Estado que no cuente con instituciones de calidad, nunca tendrá un desempeño eficiente y tampoco podrá encontrar la senda del desarrollo. En Bolivia, la burocracia estatal es ineficiente, poco transparente y sobredimensionada. Se debe instaurar un proceso de institucionalización de los cargos, en base a rigurosos criterios técnicos de selección, instaurando la carrera de la función pública en base a las particularidades propias de cada sector, promover la capacitación permanente, dotación de incentivos y posibilidad de ascensos, privilegiando la meritocracia.

6.2 Educación

Trabajar en el capital humano es la verdadera revolución, la nueva realidad nos ha mostrado la potencialidad de otras modalidades pedagógicas, las mismas llegaron para quedarse, no se debe rehuir, al contrario, aprovecharlas es cuestión de Estado. Pese al rechazo inicial por temor a lo nuevo vimos que se pueden lograr transiciones inteligentes y altamente efectivas a través de las nuevas tecnologías (plataformas virtuales, tele-educación, redes sociales y otros), mejorando las oportunidades, ampliando la cobertura y, sobre todo, tornándolas más eficientes y con estándares de calidad superiores.

6.3 Salud

Un Sistema de Salud con calidad y calidez no puede ser un simple *slogan*, es un imperativo impostergradable. El COVID-19 puso el reto y nos deja enseñanzas. Ineludiblemente debemos contar con mayor y mejor infraestructura, recursos humanos especializados, equipamiento, Unidades de Terapia Intensiva, adecuada localización geográfica de los centros de salud e incremento de cobertura, hasta satisfacer gradualmente la demanda total.

6.4 Investigación e Innovación

Establecer políticas de incentivos y financiamiento a las universidades que tengan programas serios de investigación e innovación, con carácter multidisciplinario, preferiblemente vinculados a centros de estudios e investigaciones con estándares y certificaciones internacionales.

7. Reflexionado la necesidad de un nuevo modelo

Desde el retorno a la democracia (1982) se implementaron distintos enfoques de modelos económicos en la perspectiva de brindar respuestas efectivas al momento histórico de cada periodo. Desde capitalismo de Estado, pasando por el modelo de economía de libre mercado más conocido como “neoliberalismo”, producto de las reformas estructurales de la Nueva Política Económica (NPE), que vino de la mano de las recomendaciones del Consenso de Washington, y la promulgación del Decreto Supremo 21060, hasta el último periodo, denominado “Proceso de Cambio” que introdujo en teoría un modelo de economía plural. En esencia pasamos del estatismo al libre mercado en un contexto capitalista subdesarrollado.

La historia boliviana muestra que hubo intentos que, en mayor o menor medida, generaron alivio y bienestar coyuntural, algunas veces con mayor participación del Estado, y otras con predominio del sector privado. La idea de implementar un modelo con rasgos de mayor equidad siempre estuvo presente. Idealmente supone la convergencia entre estado, mercado y sociedad en un marco de participación limitada y equilibrios razonables; no obstante, las complicaciones casi siempre salieron a relucir a raíz de los recurrentes problemas de fondo como el déficit de institucionalidad y el carácter casi refundacional que adoptaron recu-

rrentemente las fuerzas políticas, pues cada que ganan una elección actúan como si el país estuviera comenzando de nuevo. En este sentido, la escasa visión de largo plazo, acompañada de polarización política, introduce elementos antagónicos de matriz ideológica exacerbada, que imposibilita darle continuidad a las reformas económicas de los diferentes periodos, aun cuando sean relativamente consistentes.

Un saludable equilibrio entre libertad económica y políticas sociales exitosas, en cierta medida, va en la línea de una economía social de mercado (ESM); no obstante, salvando las diferencias para lograr

establecer un símil con algunos países que adoptan este modelo, inicialmente, se deben resolver dos problemas estructurales: Institucionalidad y Educación. Hoy por hoy, el gran desafío radica en la habilidad y talento de trabajar principalmente en una reforma institucional profunda, en todos los niveles del estado, conjuntamente la implementación de un modelo económico flexible, abierto y con una baja carga ideológica, capaz de dinamizar la economía incorporando a la formalidad a una parte de la población que trabaja en la economía sumergida, promoviendo incentivos a la inversión y acompañada de una educación de calidad.

Referencias

- BBC News Mundo (2020). *Coronavirus: el mapa interactivo que muestra las medidas o distintos tipos de cuarentena que adoptaron los países de América Latina para combatir el coronavirus*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52248497>
- CNN (mayo 14, 2020). *Cronología del coronavirus: así empezó y se ha extendido por el mundo el mortal virus pandémico*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/>
- Covid-19 impacta en la economía boliviana. (mayo 29, 2020). <http://www.libreempresa.com.bo/coyuntura/20200529/covid-19-impacta-en-la-economia-boliviana>
- World Bank (junio 4, 2019). *El crecimiento mundial se debilitará y llegará al 2,6 % en 2019; se observan riesgos considerables*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/06/04/global-growth-to-weaken-to-26-in-2019-substantial-risks-seen>
- Estado Plurinacional de Bolivia (mayo 17, 2020). D.S. 4196. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. D.S. de cuarentena parcial.
- Estado Plurinacional de Bolivia (marzo 21, 2020). D.S. 4199. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. D.S. de cuarentena total.
- El Cronista (2020). *Las frases más polémicas de Bolsonaro sobre el coronavirus*. Recuperado 7 de julio de 2020. <https://www.cronista.com/internacionales/Las-frases-mas-polemicas-de-Bolsonaro-sobre-el-coronavirus-20200707-0002.html>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). Recuperado 28 de septiembre de 2020. Website: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/>

Dashboard (2020). *World Health Organization (2020) WHO Coronavirus Disease (COVID-19)*. Recuperado 22 de septiembre de 2020. <https://covid19.who.int/table>

Perfil del autor

* Franklin Pareja

Politólogo, Máster en Administración de Empresas, Universidad Diego Portales de Chile y Universidad Nuestra Señora de La Paz, Bolivia; experto en gestión pública y planificación para el desarrollo. Docente titular de cátedra en la Universidad Mayor de San Andrés en las carreras de Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública, ha desempeñado funciones en varias organizaciones internacionales y funciones jerárquicas en el gobierno boliviano; ex presidente del Colegio de Politólogos de La Paz, analista político en temas nacionales e internacionales.

CHILE: ENTRE LA CRISIS SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DE LA PANDEMIA

Jorge Sandrock Carrasco*

Antesala de la pandemia: El estallido del “18-0”

Los meses que precedieron a la pandemia por el virus Covid-19 fueron escenario de la más profunda crisis social, política e institucional de Chile en los últimos 30 años.

La primera semana de octubre de 2019 entró en vigor un alza del pasaje del tren subterráneo de Santiago. Dicho aumento generó un amplio descontento, el cual se manifestó en evasiones masivas por parte de escolares y estudiantes que actuaban coordinada y simultáneamente en diversas estaciones de la red. Estas evasiones fueron respaldadas por ciertos sectores políticos señalando que se trataba de “*acciones legítimas de desobediencia civil*” (Bancada diputados Partido Comunista, 2019). El día 18 de octubre la situación escaló, generándose desórdenes cuyo resultado fue la destrucción total o parcial de casi la mitad de las estaciones de la red. Asimismo, durante las horas posteriores se desarrollaron diversos hechos de violencia, saqueos e incendios en Santiago y en otras ciudades del país. Dichas circunstancias motivaron que el gobierno decretara “Estado de Excepción Constitucional de Emergencia”, restringiendo el derecho de reunión y la libertad de locomoción. Pese a esta medida, durante las semanas siguientes continuaron acaeciendo hechos de violencia sin parangón en todo el país. Producto de

la conmoción social se tuvieron que lamentar 23 víctimas fatales y cientos de personas con diversas lesiones de gravedad, lo que motivó acusaciones por uso excesivo de la fuerza y violaciones a los derechos humanos por parte de la policía y las fuerzas armadas.

Es necesario señalar que el modelo de desarrollo del país ha sido objeto de fundadas críticas y ha motivado importantes movilizaciones sociales en la última década. El alza del pasaje del tren urbano de la capital, supuesto detonante del estallido, fue de 30 pesos, es decir, el equivalente a 5 centavos de dólar. Sin embargo, la frase acuñada por manifestantes “*no son 30 pesos sino 30 años*”, denota el malestar instalado en la población respecto a un sistema que, si bien ha logrado ubicar a Chile en la cúspide de desarrollo de los países de la región, no ha podido disminuir considerablemente los niveles de desigualdad económica, ni promover exitosamente la inclusión social. Pero también el modelo de sociedad es fuertemente cuestionado. La marcha del día de la mujer convocando a cientos de miles de personas y el largo conflicto con el pueblo mapuche, denotan que el país debe avanzar en igualdad e inclusión en temas de género y justicia e inclusión con sus etnias originarias.

Una semana después del “18-0”, denominación que se ha dado al día 18 de octubre de 2019 como símbolo del inicio del estallido social, se produ-

ieron multitudinarias demostraciones a lo largo del país exigiendo reformas sociales, económicas y políticas. La consecuencia inmediata de estas manifestaciones ciudadanas fue la renuncia del gabinete en su totalidad. El Presidente Sebastián Piñera intentaba de esta manera, introducir los cambios políticos en el gabinete que permitieran contener la crisis. A su vez, en los días siguientes el gobierno anunció una serie de medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las personas, así como reformas de carácter político.¹

Sin embargo, pese a los cambios de conducción política y los anuncios de reformas y mejoras sociales, los actos de violencia arreciaban a lo largo del país. Esta situación, sumado a que grupos radicales exigían la renuncia del Presidente de la República, motivó un acto de responsabilidad democrática e institucional por parte de la mayoría del espectro político. El día 15 de noviembre se suscribió el “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”, documento en el cual las fuerzas políticas participantes manifestaban su compromiso con el restablecimiento de la paz y el orden público, así como el total respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática vigente. A su vez, se comprometían a impulsar un plebiscito en el mes de abril de 2020 para consultar a la ciudadanía su parecer acerca de la elaboración de una nueva Constitución, y en su caso, el tipo de órgano que debía cumplir con dicho cometido (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019).² De este acuerdo se restaron parte del Frente Amplio y el Partido Comunista en su totalidad.

No obstante, el acuerdo no fue obstáculo para que se materializara una acusación constitucional contra el ya renunciado Ministro del Interior Andrés Chadwick, por su supuesta responsabilidad política en las violaciones de derechos humanos acaecidas en el marco del estallido social. Luego de que la Cámara de Diputados aprobara el libelo acusatorio, el Senado declaró su culpabilidad. Con este hecho, la oposición logró un triunfo simbólico sobre el gobierno. Por su parte, diputados del Frente Amplio y del Partido Comunista presentaron una acusación constitucional contra el Presidente de la República, con el objetivo de poner término anticipado a su mandato. Este intento de remoción no prosperó, siendo rechazado en la Cámara de Diputados. Es importante señalar que se trató de la segunda acusación constitucional presentada contra un mandatario en ejercicio en la historia republicana de Chile, lo que denota la gravedad de la crisis política y el nivel de polarización que vive el país.

Este escenario de crispación política fue secundado en todo momento por hechos de violencia que se mantuvieron incluso durante la época estival, terminando éstos sólo con la llegada de la pandemia en marzo de 2020. Estas circunstancias derivaron en profundas consecuencias económicas. La expansión del Producto Interno Bruto (PIB) fue de un 1,1% en 2019, el peor registro en 10 años (Banco Central de Chile, 2020, p.3). Hasta septiembre, el indicador acumulaba un crecimiento de 2,2%, pero las masivas protestas, saqueos y ataques al comercio sucedidos a partir

1 Entre otras, la suspensión del alza de los pasajes del Metro, aumento de 20% de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario, creación de un seguro de gastos en medicamentos, creación de un Ingreso Mínimo Garantizado Mensual (aprox. 500 USD), creación de un mecanismo de estabilización de las tarifas eléctricas. En el plano político, se planteó la reducción de la dieta parlamentaria y altos sueldos de la administración pública, así como límites para la reelección de parlamentarios y otras autoridades comunales y regionales.

2 Convención Mixta, integrada en un 50% por miembros elegidos por la ciudadanía y en un 50% por parlamentarios en ejercicio, o Convención Constitucional, formada íntegramente por miembros elegidos por la ciudadanía.

del “18-0”, impactaron fuertemente en la cifra final. Por su parte, la tasa de desocupación nacional correspondiente al trimestre noviembre 2019 - enero 2020 alcanzó un 7,4% a nivel nacional, 0,4 puntos porcentuales mayor a la del trimestre móvil anterior (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020, p.1).

Este contexto de debilitamiento de la actividad económica, unido a la incapacidad del gobierno para reestablecer el orden público, arrastró los índices de apoyo y rechazo gubernamental a niveles nunca alcanzados desde que se realizan dichas mediciones. La encuesta de diciembre de 2019 del Centro de Estudios Públicos arrojaba que sólo un 6% de la ciudadanía aprobaba y un 82% rechazaba la forma como el Presidente Sebastián Piñera estaba conduciendo el gobierno (Centro de Estudios Públicos, 2019, p.50).

La pandemia llega a Chile

El día 3 de marzo de 2020 se registraba el primer caso confirmado de contagio de Covid-19 en Chile. Casi un mes antes, el 8 de febrero, el Ministerio de Salud había decretado la “Alerta Sanitaria”. Esta medida administrativa otorga facultades especiales a la autoridad permitiendo mayor celeridad en la provisión de recursos y la adopción de medidas extraordinarias para enfrentar una emergencia sanitaria. De esta manera, el gobierno se adelantaba al desarrollo del desafío sanitario, generando el marco jurídico que facilitara la contratación de personal adicional y la adquisición de equipos e insumos. Por su parte, el día 18 de marzo el gobierno decretó el “Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe” por el término de 6 meses. Esta medida permite restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión, así como establecer limitaciones al ejercicio del

derecho de propiedad. Estos supuestos se materializaron con el cierre de fronteras, la prohibición de salida nocturna a nivel nacional, las cuarentenas y la toma de control por parte del Estado de la gestión de la infraestructura hospitalaria tanto de establecimientos públicos como privados. A su vez, se determinó el cierre de todos los establecimientos educacionales, implementándose sistemas de enseñanza remota.

Por su parte, un acuerdo transversal de las fuerzas políticas, permitió la postergación por 6 meses del plebiscito constitucional previsto originalmente para el día 26 de abril.

La estrategia sanitaria del Ministerio de Salud consistió, a diferencia de otros países de la región, en el establecimiento de cuarentenas territoriales específicas de acuerdo a los índices de contagio presentados. Esta estrategia fue acompañada con el aumento de la capacidad de testeo PCR y trazabilidad de personas diagnosticadas con la enfermedad, implementándose a su vez, residencias sanitarias gratuitas para alojar a personas contagiadas que no tuvieran los medios para realizar una cuarentena efectiva en su domicilio.

A las medidas sanitarias anteriormente señaladas, se sumaron importantes medidas económicas con el objeto de enfrentar los efectos sociales de las cuarentenas. El gobierno estructuró su “Plan de Emergencia Económica” en base a dos objetivos. El primer objetivo consistió en lograr la protección de los empleos y en disponer de fondos que permitan al Estado traspasar, con prontitud y eficiencia, recursos a las personas. En segundo lugar, se desarrollaron distintos mecanismos destinados a proteger a las empresas.

Los beneficios desarrollados con el objetivo de otorgar protección a las personas responden al principio de focalización y buscan otorgar apoyos flexibles y sectoriales. La focalización cumple con

el objeto de procurar que los recursos públicos destinados a dar protección a las personas se concentren efectivamente en los grupos más necesitados. Al respecto cabe destacar el “Bono Covid”, beneficio otorgado exclusivamente a quienes, de acuerdo a instrumentos de caracterización socioeconómica, pertenecen al 60% más vulnerable de la población.

Respecto a la flexibilidad y el apoyo a personas de manera sectorial, se dispuso de distintas herramientas ofreciendo soluciones diversas en razón de las circunstancias. Además del “Bono Covid” ya señalado, se aprobaron iniciativas legales para protección de trabajadores dependientes (Ley de Protección del Empleo), salvaguarda de familias con ingresos mayoritariamente informales (Ingreso Familiar de Emergencia) y finalmente apoyo financiero destinado a los trabajadores a honorarios (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020). Todos estos programas tienen fuentes de financiamiento diferentes, comprometiendo montos y plazos distintos.

Los mecanismos destinados a la protección de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, procuran dotarlas de la liquidez necesaria para enfrentar los meses más complejos de la crisis. Destacan la capitalización del Banco Estado, la reducción a 0% de la tasa del impuesto de timbres y estampillas a las operaciones de crédito de dinero y un conjunto de medidas tributarias de carácter administrativo, tales como la postergación del pago de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de contribuciones, así como la devolución anticipada del impuesto a la renta.

Tanto la estrategia sanitaria como las medidas económicas han sido objeto de controversias y críticas. Respecto a las medidas sanitarias, las críticas de organizaciones gremiales vinculadas al sector salud apuntaban a un manejo de cifras

poco transparente y a decisiones tardías respecto a la declaración de cuarentena en ciertos territorios por parte del Ministro de Salud, Jaime Mañalich. Si bien su gestión en relación a la preparación del sistema de salud para enfrentar la pandemia era bien evaluada, las altas cifras de contagios y permanentes cambios de criterio en cuanto al registro de muertes por Covid-19, terminaron por sellar su salida del cargo a mediados de junio.

Las críticas de sectores de oposición a las medidas económicas adoptadas por el gobierno, radican en la insuficiencia de los montos comprometidos para hacer frente adecuadamente a la crisis económica y social producto de la pandemia. A su vez, los criterios de focalización han sido rechazados por la oposición durante la tramitación legislativa.

Las inconducentes negociaciones y la negativa del ejecutivo a aumentar montos y grupos de beneficiarios, motivaron que parlamentarios de oposición, violando la norma constitucional que radica en el Presidente de la República la iniciativa legal exclusiva en materias de seguridad social, aprobaran un proyecto de reforma constitucional que autoriza a los cotizantes del fondo de pensiones a realizar un retiro de hasta un 10% de sus ahorros de las cuentas individuales de capitalización. Dado que la iniciativa contó con un amplio respaldo ciudadano y parlamentarios oficialistas decidieron apoyar el proyecto, el gobierno optó por no impugnar la ley ante el Tribunal Constitucional. Durante el actual periodo legislativo han sido presentados varios proyectos de ley por parte de parlamentarios sobre materias de iniciativa legal exclusiva del Presidente de la República. Esta situación es sintomática de la crisis política e institucional que vive el país y denota el agotamiento del sistema ultrapresidencial que configura el orden constitucional actual.

La principal y más lamentable consecuencia de la pandemia de Covid-19 es, sin lugar a dudas, la pérdida de vidas humanas. A fines de septiembre de 2020 la cifra de muertes atribuidas a Covid-19 alcanza en Chile a 12.822 casos confirmados (Ministerio de Salud, 2020). Sin embargo, la lucha contra la pandemia concentra recursos humanos, materiales y financieros, lo que conlleva la postergación de programas de información y prevención, así como de prestaciones e intervenciones médicas para personas que adolecen de otras enfermedades. Esta cifra de decesos como efecto indirecto de la pandemia es oscura y de difícil medición.

Otro importante efecto social de la pandemia y que aún no ha podido ser objeto de medición, corresponde al ámbito educacional. El cierre de establecimientos de enseñanza y la implementación de clases remotas por todo el año 2020, tendrá sin duda una incidencia en las brechas educacionales entre los diversos grupos sociales. Muchos niños y jóvenes en edad escolar de los grupos más vulnerables no cuentan con acceso a internet o no disponen de los instrumentos adecuados para poder lograr los aprendizajes esperados.

A su vez, las medidas de confinamiento y otras restricciones derivadas de la pandemia han incidido fuertemente en el mercado laboral y en los índices económicos, augurando un escenario muy complejo en el corto y mediano plazo.

El mercado laboral ha dado señales de un rápido y profundo deterioro. La tasa de desempleo correspondiente al trimestre mayo-julio de 2020 alcanzó un 13,1% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020, p.1). Esto implica una pronunciada alza de 5,6 puntos en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Por su parte, los reportes relativos al Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) indican

caídas de -15,2% en mayo, -12,4% en junio, -10,7% en julio y -11,3% en agosto, en comparación con iguales meses del año anterior (Banco Central de Chile, 2020, p.22). Para el año 2020 se espera que el PIB decrezca entre un -1,5 y un -2,5%. Esta importante desaceleración redundará en un mayor debilitamiento del mercado laboral y en menores ingresos fiscales durante el año en curso. Producto de este escenario se estima un incremento de la deuda pública desde 27,9% del PIB en 2019 a 32,7% en 2020, lo que representa un alza de casi 5 puntos en un año y casi 29 puntos respecto del nivel más bajo de deuda alcanzado por el país en 2007 con un 3,9% del PIB (Libertad y Desarrollo, 2020, p.2).

Desafíos y perspectivas

Las graves consecuencias económicas del estallido del "18-0" y de la pandemia, permiten augurar un escenario de gran efervescencia social y retorno de los actos de violencia, una vez que cesen las medidas de confinamiento. A su vez, es previsible una profundización de la crisis político-institucional, lo que redundará en mayor dificultad en la generación de consensos para el desarrollo de políticas públicas y el avance de las reformas pendientes.

Para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis económica, el Estado deberá en el corto y mediano plazo reforzar y ampliar los programas de apoyo a los grupos más vulnerables, pero a su vez, deberá implementar políticas públicas que otorguen mayores seguridades a la clase media. Asimismo, deberá extender las medidas de fomento de la actividad empresarial y aumentar la inversión pública para inyectar dinamismo a la economía. Este desafío se torna complejo en un contexto de desaceleración económica y meno-

res ingresos fiscales. Por ello, para solventar la agenda social y de inversiones públicas, el Estado deberá recurrir a los fondos soberanos y a mecanismos de endeudamiento.

Por su parte, el efecto de la pandemia en la región intensificará el fenómeno migratorio hacia países que ofrezcan mejores condiciones sociales y económicas. Al respecto, Chile necesita modernizar su legislación migratoria, orientando la normativa hacia un modelo de migración segura, ordenada y regular. A su vez, es necesario promover una mayor integración y cooperación regional para generar respuestas comunes a este fenómeno.

La pandemia por Covid-19 y los desafíos de ella derivados, coinciden con un proceso en que la sociedad chilena busca generar un nuevo pacto social que sirva como marco político-institucional para las próximas décadas. Los contenidos de una nueva Carta Fundamental nacida de un proceso democrático, permitirán que éstos gocen de la legitimación política y sociológica necesaria para enfrentar de mejor manera los desafíos futuros.

En el contexto del debate sobre el marco político-institucional, el rol que deba asumir el Estado concentrará especial atención. Una de las mayores críticas al modelo de desarrollo chileno, radica en el alcance abstencionista con el que se ha interpretado e implementado el accionar subsidiario del Esta-

do, especialmente en lo relativo a la educación y la seguridad social. Al respecto, es menester avanzar hacia un rol estatal acorde a los principios de una economía social de mercado. Esto implica que el Estado no sólo promueva condiciones para un adecuado desenvolvimiento de actores privados, sino que, a su vez, asuma un rol proactivo, proveyendo una intervención suficiente y oportuna en los ámbitos de la educación, la salud y las pensiones.

Por su parte, para fortalecer la cohesión social en el país, se requiere procurar mayores niveles de solidaridad en el modelo de desarrollo, conjugando crecimiento económico y justicia social. Al respecto, el Estado debe procurar que la educación sea un instrumento que promueva realmente la igualdad de oportunidades, disminuir la desigualdad de ingresos, así como proveer e incrementar la distribución justa del bienestar.

Finalmente, la calidad de las políticas públicas y su implementación eficiente y oportuna será fundamental para generar respuestas adecuadas a los complejos problemas económicos y sociales del futuro. Al respecto, será necesario avanzar en la agenda de modernización del Estado y en el proceso de descentralización, pues una mejor gestión de las instituciones públicas tiene efectos directos en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social.

Referencias

Banco Central (2020). Cuentas Nacionales de Chile – Evolución de la actividad económica en el año 2019. Recuperado de: https://www.bcentral.cl/documents/33528/762418/Cuentas_nacionales_cuarto_trimestre_2019.pdf/e95abe40-d4d8-8184-c008-f63092da-87ca?t=1584537641950

Banco Central de Chile (2020). Boletín Estadístico (Volumen 90 Número 1159). Recuperado de: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133431/BE20200923.pdf/e2c33873-1ba5-edd0-978d-6ec799910349?t=1600820747897>

- Biblioteca del Congreso Nacional (2019). Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución. Recuperado de: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1
- Biblioteca del Congreso Nacional (2020). Normas Jurídicas y Proyectos de Ley. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/coronavirus/leyes?tema=Laborales%20y/o%20Econ%C3%B3micas&orden=relevancia&tipo=&texto=>
- Centro de Estudios Públicos (2019). Estudio Nacional de Opinión Pública (Número 84). Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuesta-cep_diciembre2019.pdf
- Declaración Pública de la Bancada de Diputados y Diputadas del Partido Comunista de Chile (2019). Recuperado de: <https://twitter.com/pcdechile/status/1185260623216742402?lang=es>
- Instituto Nacional de Estadísticas (2020). Boletín Estadístico Empleo Trimestral (Número 256). Recuperado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2019/pais/bolet%C3%ADn-complementario-nacional-trimestre-noviembre-2019---enero-2020.pdf?sfvrsn=19997ea1_6
- Instituto Nacional de Estadísticas (2020). Boletín Estadístico Empleo Trimestral (Número 262). Recuperado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-mayo-junio-julio-2020.pdf?sfvrsn=b6bcfa71_4
- Libertad y Desarrollo (2020). Temas Públicos (Número 1444-1). Recuperado de: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/05/tp-1444-fiscal-post-coronavirus-.pdf>
- Ministerio de Salud (2020). Reporte Diario Covid-19. Recuperado de: <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/>

Perfil del autor

* Jorge Sandrock Carrasco

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Legum Magister de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, donde imparte la cátedra de Derecho Constitucional. Es el director de la Fundación Hanns Seidel para los proyectos Chile y Unión de Partidos Latinoamericanos.

PANDEMIA Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Nicolás Liendo*

Evaluación y contexto

La aparición del coronavirus (covid-19) ha supuesto un parteaguas en la historia mundial. Por sus características e impacto, el covid ha desafiado múltiples aspectos de la vida social y económica, así como del funcionamiento estatal. Sin dudas, 2020 quedará como un año donde las transiciones graduales que se venían produciendo a escala planetaria en materia de la cuarta revolución industrial se han visto aceleradas. De otra parte, las debilidades preexistentes en materia de capacidades estatales quedaron expuestas. De esta manera, los principales retos de gobernabilidad que la pandemia presenta son: cómo los gobiernos lograrán adaptarse rápidamente a los desafíos del entorno, cómo balancear la protección de la salud y las necesidades de desarrollo económico, y si los gobernantes son capaces de gestionar la crisis sanitaria dentro del marco constitucional, sin afectar las libertades civiles y políticas de la oposición y la prensa.

Habiendo iniciado en la provincia de Wuhan (China) a finales de 2019, la pandemia rápidamente se extendió a Europa y Norteamérica. Los países más afectados inicialmente fueron China, Italia y España. A partir del segundo trimestre Estados Unidos se convirtió en el foco de la pandemia. América Latina fue la última región en recibir el

coletazo pandémico, pero pronto empezó a reportar un ascenso en sus números de contagios y muertes. Al 25 de septiembre de 2020 era la región con mayor incidencia de la enfermedad. De los 32 millones de casos positivos de covid y 989.921 fallecidos en el mundo, aportaba casi 9 millones de personas contagiadas y 300.000 fallecidos. Para esta fecha, Colombia se encuentra en el cuarto lugar, con más de 790.000 personas, y ocupa el quinto puesto mundial (The Johns Hopkins 2020). En este sentido, las estadísticas del covid ponen en evidencia el impacto catastrófico en vidas, así como la vulnerabilidad de los sistemas de salud existentes para dar respuesta a las afectaciones de la pandemia.

A la llegada del covid, América Latina atravesaba un presente complejo. El crecimiento económico en 2019 fue un anémico 0.1%, y el promedio de los últimos cinco años había sido del 1.3%, muy por debajo del promedio mundial. A finales de 2019, los gobiernos habían experimentado masivas olas de protestas que reflejaban los retrocesos económicos y la incapacidad de satisfacción de las demandas de clase media cuyo tamaño había crecido entre 2000-2012, pero que el último lustro sufrió especialmente los efectos de la recesión. Políticamente la región se encontraba ante un creciente deterioro de las democracias, con la consolidación de tres autoritarismos en Cuba, Ni-

caragua y Venezuela, así como episodios de inestabilidad en Bolivia y Honduras, y la llegada de nuevos populistas.

La situación en Colombia tenía mejores perspectivas económicas ya que en 2019 había crecido por encima del 3%, ubicándose entre los mejores rendimientos de la región. La informalidad económica estaba en descenso y la inversión extranjera con perspectiva de crecimiento. El gobierno finalmente había logrado gobernabilidad en el congreso y generado espacios de conversación con los manifestantes de noviembre de 2019 para concertar políticas públicas de largo plazo. Sin embargo, la pandemia alteró todos los cálculos.

Es posible identificar dos formas de gestionar la pandemia en los gobiernos latinoamericanos. Por un lado, quienes decidieron actuar guiados por la evidencia científica y emulando políticas de confinamiento estricta de España e Italia para contener la propagación del virus (El Salvador, Honduras, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y Perú). Por otro lado, los gobiernos de Nicaragua, México y Brasil se demoraron en la aplicación de dichas medidas ante la postura negacionista de sus mandatarios. En Colombia el gobierno del presidente Iván Duque decretó el 23 de marzo la medida de “aislamiento preventivo obligatorio” y la “limitación total en la circulación de personas y vehículos” (Decreto 457 de 2020), siendo extendida en varias oportunidades hasta el 30 de agosto. A pesar de ello, varios decretos posteriores vinieron a flexibilizar las medidas de aislamiento buscando, desde finales de abril, reabrir gradualmente la actividad económica por sectores.

Más allá de la decisión precipitada de confinar a sus sociedades, la ineffectividad de tales medidas radica en la debilidad estatal en términos de infraestructura y capacidad de los gobiernos para implementar cuarentenas generales relativamente indefinidas (Galindo, 2020). Otro asunto funda-

mental es la informalidad laboral como catalizador de escenarios de indisciplina social. Estos han sido difíciles de contrarrestar y ponen en evidencia los dilemas a los que se enfrentan las autoridades frente a la protección de las vidas humanas o el incremento de la pobreza (Levy & Malamud, 2020). Sin duda, las medidas de confinamiento están inmersas en un contexto de fuerte contracción económica, estimada en cerca del 7,2% para América Latina por el Banco Mundial (Horwitz et al., 2020), lo que impone a los gobiernos el reto de conciliar las medidas de salud con aquellas que eviten una precarización del consumo y el empleo, de las que la sola inyección de liquidez de los bancos centrales ha sido insuficiente (Arnson, 2020).

Finalmente, la pandemia ha representado un serio reto para la credibilidad de los presidentes y de la democracia misma. Durante la pandemia, varios mandatarios del continente han sufrido una sensible baja en sus índices de popularidad (Latin America Risk Report, 2020). La pandemia ha agravado los contextos preexistentes de crisis económica (Argentina), movilizaciones sociales (Chile, Colombia, Ecuador) o polarización (Bolivia), imprimiendo mayor complejidad a la gobernabilidad (Nuñez & Malamud, 2020).

Consecuencias económicas y sociopolíticas del coronavirus en Colombia

La pandemia del coronavirus traerá varios efectos para el sistema económico y sociopolítico, tanto a corto como a mediano y largo plazo, que reconfigurarán varios aspectos del país. Particularmente, las consecuencias estarán concentradas en el manejo económico, los planteamientos sobre reformas en los sectores de salud, educación y trabajo, así como la implementación de políticas sociales

y económicas para reparar los efectos de la crisis sanitaria mientras se intenta mantener gobernabilidad en las calles y ejecutivo-legislativo.

A corto plazo, el coronavirus ha demostrado un devastador efecto en la economía. Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) auguran un retroceso del 5% a nivel mundial y del 9.4% en América Latina. Estos resultados se desglosan en Colombia en un impacto negativo de las transacciones comerciales, tales como las exportaciones (-20.8%) y las importaciones (-12,7%), que directamente han llevado a una depreciación cambiaria (18%) y monetaria (29,3%) afectando los términos de intercambio (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020). Asimismo, la pandemia ha obligado al Estado a desembolsar mayores recursos para afrontarla, generando un inédito rompimiento con la regla fiscal, instrumento tradicional del gobierno de racionalización económica, y del uso de fondos de estabilización para tratar de compensar los desequilibrios producto de un mayor gasto público (Manzano et al., 2020). En otros términos, una primera consecuencia a corto plazo del coronavirus se expresa en una contracción económica -5% y en un balance fiscal negativo de -7,7% para el año 2020 (Andrian, Deza, & Hirs, 2020, p. 21).

El gobierno colombiano ha estado en carrera por consolidar e implementar una serie de medidas económicas para paliar los efectos de la pandemia en la pérdida de ingresos. Desde septiembre se han flexibilizado ciertas restricciones para la reapertura de la mayoría de los sectores económicos. En paralelo, el gobierno busca la aprobación de la ley de presupuesto para el año 2021 que destaca cuatro rubros para reactivar la economía del país y aumentar la tributación: gastos de funcionamiento, servicio a la deuda, transferencias e inversión (Santa María, 2020). Los dos primeros rubros tienen por objetivo sanear las finanzas

públicas producto del desplazamiento de la regla fiscal en favor de mayor gasto público para enfrentar la pandemia, razón por la cual el gobierno reducirá un punto porcentual (16.3% para 2021) a sus gastos de funcionamiento y destinará cerca del 6.7% del PIB para pagar la deuda externa, de por sí ya onerosa por la depreciación del peso colombiano (Santa María, 2020). Incluso dentro del proyecto de presupuesto existe la posibilidad de que el gobierno recurra a enajenaciones por valor de 12 billones de pesos colombianos (USD 3.110.708.925) con el objetivo de obtener recursos por la venta de activos de la Nación.

Para atajar los efectos de la precarización de las condiciones sociales, el Estado colombiano deberá actuar proactivamente ayudando a los ciudadanos en situación de emergencia y necesidad. De esta manera, el gobierno ha propuesto destinar el 12.1% del PIB a transferencias departamentales y municipales para la construcción de obras públicas; transferencias pensionales y transferencias condicionadas para programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. De la misma manera, la inversión ha sido planificada alrededor de apalancar el bienestar de las poblaciones más vulnerables con una participación dentro del presupuesto del 4.7% del PIB (Santa María, 2020). Esa asignación estaría localizada en reforzar la reactivación de sectores económicos que puedan jalonar el crecimiento económico y apoyar a las familias vulnerables en condición de desempleo que se han expandido hasta por encima del 20%.

A corto plazo la pandemia ha abierto más las brechas sociales, disparando la cifra de pobreza multidimensional y monetaria (Rodríguez Pinzón, 2020). A pesar del esfuerzo gubernamental desde comienzos del 2000 por reducir el número de pobres y la desigualdad, la clase media se ha caracterizado por su fragilidad (Observatorio de

coyuntura económica y social, 2020) por obtener ingresos que no se encuentran tan distantes de las líneas de pobreza. En ese sentido, en el contexto de la crisis sanitaria llama la atención la aparición de cerca de 7.3 millones de nuevos pobres, lo que representaría un incremento del 15% en los niveles de pobreza. Un alto desempleo y mayores niveles de pobreza también tienen su repercusión en los niveles de desigualdad. Junto con Haití y Brasil, Colombia es considerado como uno de los países más desiguales de la región, con un coeficiente de Gini de 0,509. Debido a los efectos del coronavirus, la cifra ascendería a 0,57, con lo que se retrocedería cerca de dos décadas de reducción de este fenómeno (Observatorio de coyuntura económica y social, 2020). Ante este escenario, algunos partidos políticos a lo largo del espectro ideológico (Alianza Verde, Polo Democrático, Liberal, Centro Democrático) han planteado la necesidad de implementar una Renta Básica Universal (RBU), la cual consistiría en un ingreso que el Estado otorgaría a sus ciudadanos de manera incondicional para cubrir sus necesidades básicas, independiente de su situación económica. Según sus proponentes, el ingreso sería universal, individual y que no sustituya el papel del Estado en la provisión de la educación y la salud (El Espectador, 2020a; Grupo de Investigación en Macroeconomía, 2020). En el congreso colombiano cursan actualmente cuatro propuestas sobre el tema de RBU, los costos asociados a su implementación para el Estado estaría cercano a los 24 billones de pesos colombianos (USD 6.190.289.550) en solo tres meses según algunos analistas (Capella, 2020).

Bajo este marco de corto plazo, las consecuencias a mediano plazo se hacen patentes en estructurar una política social basada en el Ingreso Básico Garantizado y focalizar los esfuerzos para adelantar reformas en los sectores de la salud y la educación buscando ampliar la base de acce-

so y que esos servicios públicos sean de calidad y accesibles en todo el territorio nacional. Sobre los programas sociales, la repentina adopción de programas como Ingreso Solidario ha puesto sobre la agenda pública la necesidad de implementar estabilizadores sociales (Grupo de Investigación en Macroeconomía, 2020) para contener los efectos de futuras crisis económicas en las condiciones de vida de los ciudadanos. Así mismo, la creación de empleo y la reactivación económica pasan por la consolidación de iniciativas que nacieron como consecuencia de la pandemia, como el Programa de Asistencia al Empleo Formal (PAEF), que recientemente fue ampliado hasta marzo de 2021 (El Espectador, 2020b). De esta manera, tanto la sociedad como las empresas que han sido golpeadas por el coronavirus contarán con un respaldo estatal para iniciar su recuperación. También las nuevas formas de empleo que nos ha puesto de presente la pandemia, como el teletrabajo o el trabajo por horas, invitan a todos los actores a reflexionar sobre la posibilidad de una reforma laboral en el mediano plazo (El Tiempo, 2020).

En conclusión, bajo los desafíos a corto y mediano plazo Colombia tiene un abanico de oportunidades de mejora en un contexto de crisis. En ese sentido, a largo plazo el país debe encaminarse a reformar su estructura productiva, particularmente lograr una diversificación de la matriz productiva, tan dependiente del petróleo, así como apostarle a formar un capital humano más especializado apostando por invertir más en ciencia y tecnología profundizar las políticas de innovación y creatividad a través de la economía naranja promovida por el actual presidente, y la generación de empleos formales de calidad.

El contexto colombiano presenta dos ingredientes únicos que añaden dificultad: primero, en noviembre de 2016 el país firmó un proceso de paz con las Farc y se prevé en los acuerdos que la imple-

mentación tomaría entre 10 y 15 años, aun cuando los avances han sido dispares. Sin embargo, al quedar varios grupos guerrilleros sin desmovilizar, ante el resurgimiento de bandas criminales, y el aumento exponencial de cultivos ilícitos entre 2016 y 2018, existe un desafío enorme en materia de seguridad por un recrudecimiento de las violencias y sus manifestaciones en un contexto de precariedad económica creciente. En segundo lugar, Colombia ha recibido 1.7 millones de migrantes venezolanos que huyeron de la dictadura. Gestionar la llegada y la atención humanitaria de semejante cantidad de personas, en simultáneo a los retos anteriormente mencionados puede representar una tormenta perfecta en materia de gobernabilidad y de lograr resultados en el corto plazo.

Impacto y desafíos

En el marco de la coyuntura sanitaria, Colombia podría enfrentar una agudización de varias dificultades anteriores a la pandemia. En ese sentido, ante la coyuntura actual Colombia deberá enfrentar los efectos del coronavirus sobre los problemas estructurales ya existentes en los ámbitos comercial, tributario y de inversión e indicadores sociales como el empleo y la pobreza. Realizar pronósticos en este mar de incertidumbre es arriesgado, ya que aún no se tiene certeza de la efectividad de las vacunas, así como de la posibilidad de un rebrote.

En primer lugar, la economía del país andino es altamente dependiente de las materias primas, cuyo peso representa el 40% del total de las exportaciones y el 7% del total de los ingresos (Manzano et al., 2020). Es por ello por lo que una probable baja en los precios de las materias primas sea un factor de vulnerabilidad con efectos

en la tributación y recaudo del gobierno central para desplegar sus políticas sociales. En esa línea, un segundo desafío es superar las altas tasas de informalidad, que paradójicamente concentra el 42% de la población en sectores con mayores afectaciones por el coronavirus, como el sector hotelero, el comercial y el de los restaurantes (Manzano et al., 2020). Para poder financiar el aumento del gasto público y del gasto con destinación social el Estado tendrá diversas opciones. Puede aumentar la recaudación con nuevos impuestos a la renta financiera, aumentando el IVA o eliminando exenciones impositivas de las últimas reformas tributarias. También podría tomar más deuda externa, siendo actualmente del 48,6% (Banco de la República).

Un factor adicional pasa por el plano internacional. Colombia siempre ha sido un país que ha apostado por la fórmula del comercio internacional a través de esquemas de tratados de libre comercio con países asiáticos y los Estados Unidos. Sin embargo, ante un escenario recesivo mundial, y ante las implicaciones de la guerra comercial entre China y Estados Unidos, el país deberá buscar nuevas formas de inserción internacional. Habrá que ver cuál será el rol de los organismos multilaterales internacionales que luego de la tragedia de las dos guerras mundiales auparon la reconstrucción de Europa con préstamos y recursos. En América Latina el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) podrían aprovechar la coyuntura para relanzar sus maltrechas relaciones con los países de la región a partir de apoyar abundantemente con recursos y orientación a los gobiernos para reactivar la economía.

Un cuarto desafío radica en la violencia estructural del país. A pesar de la firma del Acuerdo de Paz con las Farc en 2016, la implementación no ha ido al mismo ritmo de las expectativas sociales dada

su complejidad. Un acuerdo es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la paz en el país. A pesar de las mejoras en la reducción de la tasa de homicidios y secuestros y de la desmovilización masiva de guerrilleros, con los asesinatos de líderes sociales y la expansión de hectáreas de coca sembradas la situación de seguridad se complejizaba antes de la pandemia. Ante un escenario de menos empleo y menos ingresos y oportunidades, podría darse un aumento de reclutamiento de jóvenes por los grupos armados, así como la vinculación a negocios ilegales como el narcotráfico o minería ilegal.

Aplicación del modelo de Economía Social de Mercado en Colombia

Posterior a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), Alemania quedó en un estado de ruina económica y social. Incluso quedó dividida en dos territorios bajo distintos regímenes políticos. Dentro de la República Federal de Alemania, se inició un proceso de recuperación económica bajo los principios de la denominada Economía Social de Mercado. Este paradigma económico se situó como una tercera vía entre el capitalismo liberal clásico y el socialismo comunitarista, promulgando la combinación de “los principios de libertad económica y equidad social” (Resico, 2009, p. 136). De esta manera, los principales promotores de la Economía Social de Mercado buscaron sintetizar los beneficios del libre mercado con los principios de solidaridad y cooperación derivados del cristianismo promoviendo un papel subsidiario del Estado hacia los individuos y las familias como principales receptores del bienestar.

En la práctica, la Economía Social de Mercado busca la implementación de un modelo económico y social basado en “un mejor sistema de asigna-

ción de recursos y en tratar de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa” (Resico, 2009, p. 135). Para ello se apoya en el establecimiento de unos principios estructurales como la primacía monetaria, la libertad de contrato y la propiedad privada para el desarrollo del modelo económico, a la par que desarrolla unos principios reguladores tendientes a reglar la acción del Estado basados en políticas anticíclicas, defensa de la competencia y políticas sociales (Resico, 2009, p. 142).

Según la encuesta realizada por Latin American Public Opinion Project (LAPOP) los ciudadanos colombianos han demostrado una progresiva adhesión al intervencionismo del Estado, e incluso la mayoría de los partidos políticos se encuentran ubicados dentro de esta posición (Rivera, Plata, & Rodríguez Raga, 2019). En ese sentido, a pesar de las asimetrías de capital humano y de baja formalidad y debilidad industrial, la Economía Social de Mercado se podría convertir en una opción viable para fortalecer el papel subsidiario del Estado como una condición necesaria para el desarrollo económico y la cohesión social que permitan finalmente lograr una Colombia en paz y socialmente inclusiva. No obstante, consideramos que para una eficiente implementación del modelo se necesitan desarrollar ciertas herramientas que hoy se encuentran débiles: por un lado, hay que fortalecer las capacidades estatales para que el bienestar pueda extenderse más allá de los grandes centros urbanos, llegando a las ciudades pequeñas y al ámbito rural por igual. Se requiere también un acuerdo político de compromiso con el modelo de desarrollo económico para hacerlo sostenible con el medio ambiente, incorporando eficientemente las nuevas tecnologías al ámbito laboral y priorizando un crecimiento con equidad.

La migración en la post-pandemia

Colombia alberga más de 1.7 millones de migrantes venezolanos. El país, que había sido históricamente el menos expuesto de América Latina a los flujos migratorios, ha actuado de manera generosa en la recepción de sus vecinos. Empero, ante la magnitud del fenómeno migratorio y de las penurias económicas del coronavirus, los recursos disponibles serán menores y las demandas mayores, existiendo el riesgo de la emergencia de actitudes xenofóbicas contra los migrantes. De otro lado, en Venezuela se avecina un proceso electoral que ha dejado al descubierto nuevamente las divisiones al interior de la oposición y la ambición de aferrarse al poder ilegalmente de Maduro y su régimen.

El gobierno de Colombia cerró las fronteras con Venezuela en marzo ante el avance del covid. Esto ha afectado el flujo migratorio y el intercambio comercial formal e informal entre los ciudadanos de ambos países. En su lugar, ha aumentado el uso de los pasos ilegales transfronterizos, lo que tiende a incrementar la violencia y los costos de los intercambios en este particular momento de escasez. Otro fenómeno novedoso que la pandemia ha alterado es la dirección del flujo migratorio, pues anteriormente entraban miles de venezolanos al día a Colombia, mientras que desde marzo se registraron más de 100.000 venezolanos que retornaron a su país. Una de las principales razones

que explica esta acción radica en las dificultades de acceso a servicios de salud y en la dependencia de la economía informal para proveerse de recursos de subsistencia. Al estar la economía completamente paralizada, miles de venezolanos emprendieron regreso a su patria. Sin embargo, la apertura gradual ha ido deteniendo ese proceso y el gobierno colombiano está evaluando reabrir pronto los pasos fronterizos, por lo que se espera se invierta el sentido del flujo migratorio, tal como ocurría antes de la pandemia.

Las elecciones legislativas en Venezuela están convocadas para el 6 de diciembre de 2020. Los estudios demuestran que en las autocracias electorales la cercanía de las elecciones aumenta la probabilidad de conflicto y de represión por parte del régimen autoritario (Bhasin & Gandhi, 2013). Este aumento hipotético de la violencia contra los intentos de movilización opositora podría desencadenar una nueva ola de migración hacia Colombia. Adicionalmente, se corre el riesgo de que este ambiente hostil sea capitalizado por los partidos políticos como asunto para aumentar la xenofobia y polarizar a la sociedad frente al fenómeno migratorio. A pesar de esto, la experiencia de algunos países ha demostrado que la migración puede ser enfocada como un bono migratorio que permita rejuvenecer la composición etaria de la sociedad y revigorizar la economía de un país (Proyecto Migración Venezuela, 2019).

Referencias

- Andrian, L., Deza, M. C., & Hirs, J. (2020). *Las finanzas públicas y la crisis por COVID-19 en los países andinos*. Washington, D.C. <https://doi.org/10.18235/0002465>
- Arnson, C. J. (2020). What covid-19 is Revealing About Latin America's Politics. Woodrow Wilson Center.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe* (No. 4). Washington.
- Bhasin, T., & Gandhi, J. (2013). Timing and targeting of state repression in authoritarian elections. *Electoral Studies*, 32(4), 620-631.
- Capella, C. (2020, junio 15). ¿Le llegó la hora a Colombia de una renta básica universal? *Portafolio*.
- Chacón, R., Saltalamacchia, N., Sberro, S., Granados, U., & Goodlife, G. (2020, mayo). Los alcances políticos del covid-19 a nivel mundial. *Foreign Affairs Latinoamérica*.
- El Espectador. (2020a, julio 28). Cuatro proyectos que abren el debate sobre la renta básica universal en Colombia. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/renta-basica-universal-en-colombia-cuatro-proyectos-de-ley-que-abren-el-debate/>
- El Espectador. (2020b, septiembre 23). Con prima de diciembre, Senado avaló hasta marzo de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/senado-avalo-hasta-marzo-de-2021-el-programa-de-apoyo-al-empleo/>
- El Tiempo. (2020, mayo 4). Soplan vientos de 'reforma laboral', estiman expertos. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/coronavirus-en-colombia-plantearian-reforma-laboral-durante-emergencia-economica-491780>
- Feged Rivadeneira, A. (2020). ¿Son iguales todas las cuarentenas? La Silla Vacía, Bogotá.
- Forbes Colombia. (2020, julio). Reforma a la salud, entre los proyectos que llegan a la nueva legislatura del Congreso. Recuperado de <https://forbes.co/2020/07/20/actualidad/reforma-a-la-salud-entre-los-proyectos-que-llegan-a-la-nueva-legislatura-del-congreso/>
- Galindo, J. (2020, agosto 25). Las cuarentenas infinitas de América Latina. *El País, España*. Recuperado de https://elpais.com/sociedad/2020-08-25/las-cuarentenas-infinitas-de-america-latina.html?ssm=TW_AM_CM
- Galvis Arias, N. (2020, agosto). La pobreza en Colombia antes y después de la COVID-19. *Razón Pública*.
- Grupo de Investigación en Macroeconomía. (2020). *Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?* (No. 22). Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Horwitz, L., Nagovitch, P., Sonneland, H. K., & Zissis, C. (2020, Septiembre 23). The Coronavirus in Latin America. Americas Society, Council of the Americas.
- Latin America Risk Report. (2020). The politics of quarantines and reopenings - August 2020. Recuperado de https://boz.substack.com/p/the-politics-of-quarantines-and-reopenings?utm_campaign=post&utm_medium=web&utm_source=twitter
- Levy, E., & Malamud, A. (2020). How to Think About the Lockdown Decision in Latin America. *Americas Quarterly*.
- Manzano, O., Castellani, F., Castillejas, L., Andrian, L., Beverinotti, J., Diaz Cassou, J., & Abuelafia, E. (2020). *El impacto del COVID-19 en las economías de la región (Región Andina). El impacto del Covid-19 en las economías de la región*. Washington, D.C.
- Nuñez, R., & Malamud, C. (2020). El COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica. Real Instituto El Cano, España.

- Observatorio de coyuntura económica y social. (2020). *Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas*. (No. 20). Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Resico, M. (2009). Economía social de mercado: Una opción económica para Latinoamérica. *Serie Economía Social de Mercado. Año*.
- Rivera, D. A., Plata, J. C., & Rodríguez Raga, J. C. (2019). *Barómetro de las Américas- Colombia 2018. Democracia e instituciones*. Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Rodríguez Pinzón, E. (2020). Colombia: Impacto económico, social y político de la COVID-19. *Análisis Carolina*, (24), 1.
- Santa María, M. (2020, agosto 27). ¿Qué nos dice el proyecto sobre el Presupuesto 2021? *La República*.
- Semana Educación. (2020, junio). Bajonazo en las aulas. *Revista Semana*, Bogota.
- The Johns Hopkins University. (2020). Coronavirus Resource Center. John Hopkins University. Recuperado 25 de mayo de 2020, de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Perfil del autor

* Nicolás Liendo

Candidato a Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Arizona, EEUU, Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, España, y licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Fue Decano de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Ha sido asesor y consultor en materia de políticas públicas, migración venezolana, empoderamiento femenino, reforma política y electoral y promoción de la democracia y la libertad en Cuba y América Latina.

I CUBA EN EL LABERINTO DEL COVID-19

Faustino Cobarrubia Gómez*

La pandemia sorprende a la nación cubana en medio de un proceso de profundas transformaciones económicas y sociales, quizás el más difícil y complejo en toda la historia revolucionaria desde 1959. En el ámbito económico, el proceso intenta dar más espacio al mercado dentro de un modelo de planificación centralizada. Tras diez años de su implementación, los resultados obtenidos han estado lejos de lo esperado. La tasa de crecimiento promedio de la economía cubana fue de solo 1.3% durante 2016-2019, muy distante del 4.4% registrado en el 2015, lo cual evidencia una clara tendencia de desaceleración económica (Rodríguez, 2020).

En el 2019, a las puertas de la llegada de la pandemia, la economía —con un aumento de solo 0,5%— y la sociedad cubana navegaban por un mar de dificultades y restricciones generadas y exacerbadas fundamentalmente por el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a la isla a lo largo de las últimas seis décadas. Durante la administración de Donald Trump, las medidas punitivas se han incrementado notablemente. Desde el 2019 (86) hasta la fecha, se han dictado otras ciento veintiún medidas nuevas, incluyendo la aplicación total de la Ley Helms Burton de 1996 —que tiene entre sus objetivos frenar la inversión extranjera en Cuba— y la per-

secución a los embarques de petróleo enviados desde Venezuela, lo que provocó que la economía cubana funcionara solo con el 50% del combustible necesario desde septiembre del pasado año (Rodríguez, 2020 y CUBADEBATE, 2020). Hasta el primer semestre del 2019, los daños provocados por ese bloqueo ascendían a 138,843 millones de dólares, para un costo de 4,343 millones en solo un año (MINREX, 2019).

Más allá de ello, la complejidad de la situación de la economía cubana derivaba de la combinación de un conjunto de factores potenciados por un contexto externo adverso, lo cual condujo a que el plan del 2020 se remitiera a un incremento de solo 1% en el Producto Interno Bruto (PIB) (Rodríguez, 2020).

Un factor esencial es la precaria situación económica de Venezuela —con caídas del -25.5% del PIB en 2019 y previsiones de -26% para este año (CEPAL, 2020) —, que afectó directamente el abastecimiento de petróleo y los ingresos por exportaciones de la economía cubana.

La escasez de divisas se acentuó con la reducción del turismo internacional, la pérdida de mercados de exportación de servicios médicos (Brasil, Bolivia, Ecuador), y la reducción de las remesas (Triana y González, 2020)¹.

1 | En los meses de enero y febrero de 2020, el turismo internacional cayó en 19% y 13% respectivamente, en relación con igual periodo del año anterior; lo cual se tradujo en una pérdida de alrededor de 100 millones de dólares

A esto se añaden las complejidades del entorno monetario-financiero del país, caracterizado por la existencia de la dualidad monetaria y cambiaria. Asimismo, se continuó haciendo un notable esfuerzo en el 2019 para cumplir con el pago del servicio de la deuda renegociada, erogándose un total de 1,948 millones de dólares, aunque se reportaron atrasos. Por otro lado, se reportaba una reclamación de pagos pendientes por parte de los bancos internacionales en el orden de los 2,091 millones de dólares al cierre de diciembre del pasado año (BIS, 2020).

La dinámica demográfica termina por configurar un panorama nada favorable para Cuba de cara a la pandemia, en la medida en que el 21.2% de la población es mayor de sesenta años; y el nivel de fecundidad está por debajo del nivel de reemplazo (ONEI, 2019).

Una estrategia efectiva

En ese contexto marcado por la escasez de recursos financieros, Cuba tuvo que hacer frente a la emergencia sanitaria. Desde los primeros reportes del contagio con el COVID-19 en el mundo, en el mes de enero de 2020, el gobierno de Cuba concibió una estrategia de trabajo intersectorial, conducida por el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) y el Sistema de la Defensa Civil, con el objetivo de contener en lo posible el riesgo de introducción y diseminación, así como de minimizar los efectos negativos de una epidemia en la salud de la población cubana.

Gracias a un sistema de salud con cobertura universal y asistencia gratuita, que tiene como pilar

fundamental la Atención Primaria de Salud, Cuba logró implementar de forma rápida y efectiva uno de los principales elementos de la respuesta a la emergencia sanitaria en el país: la pesquisa activa para buscar y detectar casos de COVID-19, desde la atención primaria de salud. Ello, se complementa con la implementación del autopesquisaje. Asimismo, se previó el ingreso hospitalario del total de los casos confirmados de COVID-19².

Lo anterior se acompaña del suministro de medicamentos preventivos a comunidades y grupos en riesgo. La industria biotecnológica y farmacéutica cubana ha aportado fármacos ya probados y con alta eficacia como el Interferón Alfa 2B Humano Recombinante, además de otros medicamentos que forman parte del protocolo para atender a pacientes con el COVID-19 y las complicaciones que puedan derivarse (PNUD, 2020).

En el ámbito económico y social, al igual que en otros países, las principales medidas estuvieron asociadas a: cierre de fronteras, interrupción de actividades productivas y de servicios prescindibles, restricción de actividades de comercio, reorientación de recursos disponibles para fortalecer el sistema de salud, interrupción de actividades docentes presenciales en todos los niveles, fomento del teletrabajo y trabajo a distancia, garantías laborales a trabajadores interruptos, garantías sociales a personas con mayores necesidades y en riesgo de vulnerabilidad, beneficios fiscales al sector no estatal, entre otras; todo ello con el propósito fundamental de garantizar el aislamiento físico y frenar la propagación del virus.

2 | Según información del MINSAP, al 20 de mayo el país contaba con 20 hospitales dispuestos para la atención relacionada con el COVID-19, 54 centros para la atención de casos sospechosos, 248 de vigilancia de contactos y 40 para la atención a viajeros. Además, contaba con 5,000 camas de hospitalización y 477 camas de terapia intensiva, ocupadas en un 29% y 8% respectivamente (PNUD, 2020).

Así, hasta el 14 de octubre de 2020, el MINSAP había informado 6,062 personas diagnosticadas con el COVID-19, de ellas 123 fallecidos, lo que representa una tasa de letalidad de 2.04%. Un total de 5,678 personas se habían recuperado de la enfermedad (93.7%) y se mantenían ingresados solo 259 pacientes. El país acumulaba 720,834 pruebas de diagnóstico PCR realizadas, de las cuales el 0.84% habían resultado positivas hasta esa fecha (MINSAP, 2020).

Dimensionando el impacto económico y social del COVID-19

Como ha ocurrido en casi todas las naciones del mundo, la pandemia de COVID-19 ha puesto bajo tensión la economía y la sociedad cubanas. Todo indica que, en el 2020, la economía cubana sufrirá una fuerte caída, estimada en torno al -8.0% (CEPAL, 2020 y EIU, 2020).

La reasignación de recursos hacia prioridades asociadas a la pandemia se ha traducido en la virtual paralización de una parte importante del proceso inversionista del presente año, dando prioridad a las inversiones que puedan concluirse en el corto plazo y que ejerzan un impacto positivo y rápido en las exportaciones o la sustitución de importaciones.

Sin dudas, el turismo internacional, que representa alrededor del 4.5% del PIB del país, ha sido duramente golpeado. En el 2020, Cuba podría haber dejado de recibir entre novecientos mil y 1.4 millones de turistas, con una pérdida aproximada de más de 886 millones de dólares (PNUD, 2020). Volver a los niveles de arribos de turistas observa-

dos anterior a la pandemia no parece probable en un lapso de tiempo inferior a un año.

La situación se agrava con la tendencia a la baja en las cotizaciones internacionales de los principales bienes de exportación del país, principalmente el níquel y el azúcar, que ya presentaban descensos físicos de producción con anterioridad a el COVID-19. En el mes de abril de 2020, el precio del azúcar alcanzó su nivel más bajo de la última década, siguiendo la tendencia decreciente que viene del 2010; y se espera —dado los bajos niveles de producción del país— que en 2020 se registren los peores datos de ingresos por exportación de este rubro. En el caso del níquel, se estima que los precios descendan alrededor de 17% en 2020, lo cual implicaría una disminución de los ingresos en por lo menos 125 millones de dólares en el año (Triana y González, 2020). Otros bienes de exportación importantes, como el tabaco y el ron, también se han visto gravemente afectados por la disminución de la demanda para este año.

En contraste, se registra un repunte en la producción de otros importantes fondos exportables del país, como: tabaco mecanizado, cigarrillos, miel, café, cacao, carbón vegetal, frutas y vegetales. Ello, conjuntamente con el esperado incremento en la exportación de un grupo de fármacos biotecnológicos (interferón, ciertos tipos de vacunas de alta capacidad inmunológica)³, así como de los servicios de salud —particularmente con la reciente victoria del partido Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de Bolivia—, podría contribuir a dinamizar los ingresos.

Con todo, el saldo del comercio exterior, que descendió a 942 millones de dólares en el 2019, se

3 | Más de 70 países han solicitado el Interferón Alfa 2B Recombinante para incluirlo en sus protocolos de tratamiento a los pacientes que desarrollan el COVID-19 (Pérez, 2020). Esto último representaría una importante fuente de ingresos adicional por concepto de exportaciones.

reducirá a 372 millones en el 2020, con una reducción del 14.3% en las importaciones de bienes este año (PNUD, 2020).

Obviamente, lo anterior sumado a la contracción de la llegada de remesas, que se estima caerán en torno al 15% este año (CEPAL, 2020), conduce a una notable disminución de la disponibilidad de divisas del país, lo cual implica una reducción de las importaciones. El saldo de cuenta corriente podría disminuir unos 796 millones de dólares entre 2019 y 2020 (EIU, 2020).

Es fácil comprender la dificultad para efectuar los pagos de la deuda externa oficial —que, según el EIU, son de 1,991 millones de dólares en el 2020—, y la amenaza de una nueva reprogramación. También parecen comprometidos los suministros previstos a través de los créditos comerciales a trescientos sesenta días. La drástica disminución esperada de ingresos externos, sumada a los impagos de deuda acumulados, ha obligado a reformular planes de importación y reorientarlos a industrias priorizadas, por ejemplo, las de alimentos, medicamentos, suministro de agua, construcción, entre otros (CUBADEBATE, 2020a).

No es razonable esperar una entrada significativa de flujos de inversión extranjera directa (IED) al país, debido sobre todo a la coyuntura recesiva mundial y el recrudescimiento del bloqueo norteamericano⁴.

Un problema importante asociado a la pandemia es el deterioro de la situación laboral y el aumento de la tasa de desempleo. Durante estos meses de confinamiento y cuarentena, ha habido ciento cincuenta mil trabajadores estatales interrumpidos —siendo el turismo y el transporte los sectores más afectados, y en menor medida, la industria y la construcción— y doscientos cincuenta mil trabajadores por cuenta propia con suspensión temporal del trabajo. Si bien se han tomado medidas de protección social que benefician tanto a trabajadores del sector estatal (garantías salariales) como del sector no-estatal (suspensión de impuestos), en ambos casos ha existido reducción de los ingresos durante varios meses, lo cual se agudiza en ausencia de algún tipo de seguro de desempleo (CUBADEBATE, 2020e).

En esas circunstancias ha ocurrido una inevitable reducción del espacio fiscal, asociado sobre todo a un aumento significativo del gasto público para hacer frente a la pandemia, que se calcula en casi mil millones de pesos (CUBADEBATE, 2020). Todo apunta a un incremento del déficit presupuestario por encima de la cifra prevista para el 2020 de -5.4% del PIB, lo cual podría limitar la capacidad del gobierno para acompañar a los núcleos vulnerables bajo el régimen de asistencia social, que se han elevado hasta la cifra de 606,945 (CUBADEBATE, 2020d)⁵.

Lo expuesto hasta aquí tiene su correlato en el deterioro de la situación social del país refleja-

4 De acuerdo con (UNCTAD, 2020), los impactos del COVID-19 podrían provocar una caída de entre 30% y 40% de los flujos globales de IED en el periodo 2020-2021, más que las proyecciones anteriores de -5% a -15% difundidas a inicios del mes de marzo.

5 En este grupo se incluyen los adultos mayores que viven solos y no tienen a una persona que los pueda ayudar; las personas con discapacidad; todas las que reciben el servicio de atención a la familia (SAF); madres solas con hijos menores; embarazadas y cualquier otra situación que pueda considerarse como una vulnerabilidad (CUBADEBATE, 2020g).

6 No es ocioso señalar que más del 70% de los alimentos en Cuba son importados (el 39% de las kilocalorías que se consumen y el 55% de las proteínas) y la producción local, a su vez, tiene un alto componente de insumos importados (PNUD, 2020).

7 Un análisis profundo y detallado del tema aparece en Anaya, Betsy y Anicia García (2018) "Dinámica de los gastos básicos en Cuba. (Primera parte)" septiembre 28, 2018 en www.ipscuba.net

do en varios aspectos, entre ellos: reducción de la disponibilidad de alimentos, limitaciones en el consumo, afectaciones en la producción del cuadro básico de medicamentos, presiones sobre el sistema de salud pública y asistencia social, potenciales desafíos en materia de género, impactos en la educación y servicios culturales específicos y el impacto diferenciado por grupos poblacionales (PNUD, 2020).

La escasez de divisas⁶ y la fuerte sequía que han afectado al país en el 2020 han hecho muy crítica la situación alimentaria. En medio de la pandemia, el país ha tenido que realizar ingentes esfuerzos para mantener los productos de la canasta familiar normada, incrementado entregas de algunos productos y respaldando líneas de aseo económicas con venta regulada, entre otras decisiones que se han ido tomando⁷.

Muchas familias enfrentadas a la reducción de su acceso a las diversas fuentes de alimentación subsidiadas (especialmente a la alimentación pública en centros de enseñanza y comedores obreros), se han visto obligadas al incremento de sus gastos de alimentación⁸, con la consiguiente afectación de su capacidad de ahorro (Anaya y García, 2018)⁹.

En este breve repaso sobre el impacto de la actual pandemia en Cuba no pueden faltar las afectaciones a la producción del cuadro básico de medicamentos, provocadas por la reducción de las importaciones de componentes/insumos y otros suministros médicos (CUBADEBATE, 2019f). En abril de 2020 se informó la falta de ochenta me-

dicamentos, frente a cuarenta y siete al cierre del año 2019¹⁰.

Hacia una era pospandemia de COVID-19 en Cuba

A partir de la evolución epidemiológica que observó el país durante los seis meses previos de enfrentamiento a la pandemia, el pasado 9 de octubre el gobierno de Cuba actualizó la estrategia económica y social, ya aprobada en el mes de julio, para la era post COVID-19.

El modificado Plan supone, en una primera etapa, transitar de manera gradual y asimétrica, a través de tres fases, hacia una nueva normalidad¹¹ en función del control logrado sobre la pandemia, situando como prioridad la salud de la población, pero sin detener la vida económica y social del país. Desde el 12 de octubre, todas las provincias cubanas pasaron a la “nueva normalidad”, excepto La Habana, Ciego de Ávila y Sancti Spíritus, que observa la situación epidemiológica más compleja (GRANMA, 2020a). En esta etapa, las actividades económicas de mayor relevancia que se reinician serán el turismo y todas las actividades que tributan a él, incluyendo el transporte internacional y las actividades agrícolas y no agrícolas del sector privado y cooperativo, entre las de mayor relevancia.

La segunda etapa, en condiciones diferentes de la actividad productiva y la normalidad en el

8 Para más detalles ver Anaya y García, ob. cit.

9 Para más detalles ver Anaya y García, ob. cit.

10 En 2017, el cuadro básico de medicamentos en el país incluyó 801 productos, de ellos, 505 elaborados localmente –el 63%– y 296 importados (OPS/OMS, 2018).

11 La “Etapa de nueva normalidad” consiste en el restablecimiento de la actividad productiva y los servicios, fortaleciendo la vigilancia epidemiológica, el cumplimiento y control de las medidas higiénico-sanitarias, así como otras disposiciones que aseguren la protección de la salud con la participación responsable de las personas, a partir de la adopción de un nuevo código y estilo de vida.

funcionamiento del país, se orienta a fortalecer la economía nacional, con la aplicación de medidas que contribuyan a su dinamización y, a su vez, permitan implementar con mayor celeridad elementos ya aprobados en el 2017 en la conceptualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social Cubano y en las bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 (PNDES 2030) (CUBADEBATE, 2020). Existen dieciséis áreas de resultados clave¹² en las que se trabajará simultáneamente para imprimirle mayor ritmo a la estrategia, regida por principios como la planificación centralizada, la regulación del mercado, la complementariedad de los actores económicos y el papel dinamizador de la demanda interna (CUBADEBATE, 2020).

El énfasis se ha colocado en cinco elementos con impacto en la estrategia transformadora y que inciden directamente en la población: 1. Producción y comercialización de alimentos; 2. Incentivo a las exportaciones, 3. Transformaciones en el sistema empresarial, 4. Perfeccionamiento del trabajo por cuenta propia, y 5. Ordenamiento monetario (CUBADEBATE, 2020).

Problemas y desafíos

Es necesario evitar la contradicción entre la solución de las urgencias del presente y las proyecciones estratégicas del futuro, ignorar o no abordar adecuadamente la necesaria diferencia e interrelación entre los problemas coyunturales —en el corto plazo— y los estructurales —en el mediano y largo plazos—, puede afectar los resultados de la estrategia de recuperación (Rodríguez, 2020b).

En este sentido, un nudo importante se presenta a nivel de la seguridad alimentaria y el incremento de los ingresos en divisas por la vía de las exportaciones de bienes y servicios, unido a la reducción de los gastos mediante la sustitución de importaciones.

En las actuales condiciones de un déficit en la oferta de productos alimenticios, urge la implementación de las medidas recientemente anunciadas para reanimar la actividad agrícola (CUBADEBATE, 2020). La efectividad de ellas impone asegurar la redistribución de los escasos recursos disponibles, sumado a la consideración de las cooperativas agropecuarias y los productores privados como actores clave.

Paralelamente se debe modificar la política económica que se aplica a la producción y comercialización de alimentos, lo que supone la implementación de una política consensuada entre los actores económicos; una política fiscal estimulante y flexible; una política de precios que impulse la producción; y un sistema de retribución favorable al trabajo (Rodríguez, 2020b).

Con relación al problema del desequilibrio fiscal, además de la ineludible reducción prevista de los gastos, sería factible valorar otras medidas como el financiamiento del Estado a través de la venta de bonos de deuda pública (Rodríguez, 2020a).

También resulta indispensable adecuar la organización económica del país, comenzando por la empresa estatal socialista, pero con miras a que abarque la apertura de las micro, pequeña y mediana empresas de todos los sectores de la economía nacional, junto a la creación de condiciones para el funcionamiento adecuado de las cooperativas.

12 | Al respecto se destacan como áreas clave —dentro de las 11 que contiene el PNDES 2030— las siguientes: turismo; servicios técnicos profesionales; industria biofarmacéutica y biotecnológica, así como la industria biomédica; agroindustria azucarera; construcciones; telecomunicaciones; transporte, almacenamiento y comercio eficiente e industria ligera.

Finalmente, en aras del funcionamiento armónico y en similares condiciones entre los distintos actores de la economía, se debe acometer el ordenamiento monetario, que implica no solo la unificación monetaria y cambiaria sino, además, la eliminación de los subsidios excesivos y gratuidades indebidas, así como la transformación de los ingresos (CUBADEBATE, 2020).

Conclusiones

Todo parece indicar que en la era pospandemia COVID-19 la sociedad cubana experimentará cambios trascendentales. Existe consenso en la necesidad del redimensionamiento del sector empresarial y del privado; incluso, como plantea el presidente de la República: “(...) En este difícil contexto (...) tenemos que salir con cosas distintas y preparar una estrategia de desarrollo económico y social donde se ratifique que no podemos seguir haciendo las cosas de la misma manera” (GRANMA, 2020a).

No obstante, a pesar del escaso margen de manobra del gobierno cubano para eludir el impacto de

la crisis en el corto plazo, existe la clara voluntad de no improvisar y mucho menos aplicar terapias de choque de “sálvese el que pueda”, donde las personas más vulnerables queden desamparadas o a merced de las leyes del mercado. Por el contrario, se trata de preservar, a toda costa, la equidad y justicia social logrados y, a la vez, de crear condiciones más favorables para el crecimiento económico y el desarrollo del país, así como para el disfrute del mayor bienestar posible por parte de la población.

En ese sentido, el actual escenario post pandémico que se configura en Cuba apunta hacia la restructuración de los fundamentos del modelo económico y social a través de la concesión de más autonomía a la empresa estatal y un mayor protagonismo al mercado, al sector no-estatal y a la Inversión Extranjera Directa, pero todo ello conducido por el papel activo y regulador del Estado junto a un sistema de planificación centralizada —sobre todo, dado las condiciones de escasez imperantes—, considerados elementos esenciales para lograr el funcionamiento armónico de la economía y la sociedad cubanos y el avance en la construcción de un sistema próspero, justo y sostenible.

Referencias

- Anaya, Betsy y García, Anicia (2018). *Dinámica de los gastos básicos en Cuba. (Primera parte)*. Disponible en: <https://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-primer-parte/> [Consultado: 25-09-2020].
- Bank for International Settlements (BIS), (2020) *Cross borders positions on residents of Cuba* (December 2019). Disponible en: https://www.bis.org/statistics/dsd_lbs.pdf [Consultado: 25-09-2020].
- CEPAL, (2020) *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*, Informe Especial COVID-19 N° 2. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion> [Consultado: 25-09-2020].

- CEPAL, (2020). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46070-estudio-economico-america-latina-caribe-2020-principales-condicionantes> [Consultado: 25-09-2020].
- Colina, Henry (2020). *Trabajo por Cuenta Propia en tiempos de la COVID-19*. Disponible en: <https://http://www.almamater.cu/revista/trabajo-por-cuenta-propia-en-tiempos-de-la-covid-19> [Consultado: 25-04-2020]
- CUBADEBATE, (2020). *Transformación profunda y entrega al trabajo: La estrategia de Cuba para impulsar la economía en la nueva normalidad*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/10/12/la-estrategia-economico-social-y-la-nueva-normalidad-en-cuba/> [Consultado: 25-09-2020].
- CUBADEBATE, (2020a). *Ministros de Economía y Comercio Interior informan sobre nuevas medidas para enfrentar la COVID-19 en Cuba*. Disponible en: <https://http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/03/27/ministros-de-economia-y-comercio-interior-informan-nuevas-medidas-para-enfrentar-la-covid-19-en-cuba/> [Consultado: 25-09-2020].
- CUBADEBATE, (2020b). *Aclaraciones necesarias en materia laboral, salarial y tributaria*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/04/15/covid-19-en-cuba-aclaraciones-necesarias-en-materia-laboral-salarial-y-tributaria-video/>[Consultado: 26-09-2020].
- CUBADEBATE, (2020c). *Garantías laborales y apuntes sobre la transportación en tiempos de COVID-19*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/05/11/garantias-laborales-y-apuntes-sobre-la-transportacion-en-tiempos-de-covid-19-video/>[Consultado: 20-05-2020].
- CUBADEBATE, (2020d). *Garantías laborales y apuntes sobre la transportación en tiempos de COVID-19*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/05/11/garantias-laborales-y-apuntes-sobre-la-transportacion-en-tiempos-de-covid-19-video/> [Consultado: 02-09-2020].
- CUBADEBATE, (2020e). *Tratamiento laboral, salarial y de seguridad social por la COVID-19*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/03/31/ministerio-de-trabajo-tratamiento-laboral-salarial-y-de-seguridad-social-por-la-covid-19/> [Consultado: 31-05-2020].
- CUBADEBATE, (2020f). *Agilizan acciones para aliviar compleja situación con el abasto de agua a la capital*. Disponible en: <https://http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/03/15/agilizan-acciones-para-aliviar-compleja-situacion-con-el-abasto-de-agua-a-la-capital/> [Consultado: 15-03-2020].
- CUBADEBATE, (2020g). *¿Qué medidas adopta Cuba para atender a personas y familias vulnerables ante la COVID-19?* Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/04/21/que-medidas-adopta-cuba-para-atender-a-personas-y-familias-vulnerables-ante-la-covid-19/> [Consultado: 21-04-2020].
- Economist Intelligence Unit, (2020) Cuba. *Country Report*. Disponible en: <https://country.eiu.com/cuba> [Consultado 25-09-2020].
- Fernández, Oscar (2020) *¿Neoliberalismo en la Conceptualización?* Disponible en: <https://progresemanal.us/20200514/neoliberalismo-en-la-conceptualizacion/> [Consultado 25-09-2020].

- Gil, Alejandro (2020) *Principales aspectos del Plan de la Economía 2020*. Informe del Ministro de Economía y Planificación (MEP) a la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba (ANPP). Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/principales-aspectos-del-plan-de-la-economia-2020> [Consultado 25-09-2020].
- GRANMA, (2020). *El bloqueo impide el envío de respiradores artificiales a Cuba*. Disponible en: http://www.granma.cu/file/pdf/2020/04/13/G_2020041309.pdf [Consultado 13-04-2020].
- GRANMA, (2020). *¿Cómo funcionará en Cuba la nueva normalidad, a partir del 12 de octubre?* Disponible en: <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-10-09/como-funcionara-en-cuba-la-nueva-normalidad-a-partir-del-12-de-octubre-09-10-2020-02-10-14> [Consultado 19-10-2020].
- MINREX, (2019). Informe de Cuba sobre la resolución 73/8 de la Asamblea General de Naciones Unidas. *Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba*. Disponible en: <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/informe-de-cuba-sobre-la-resolucion-738-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-1> [Consultado 30-09-2019].
- MINSAP, (2020). Parte de cierre del día 14 de octubre a las 12 de la noche. Disponible en: <https://salud.msp.gob.cu/parte-de-cierre-del-dia-14-de-octubre-a-las-12-de-la-noche/> [Consultado 15-10-2020].
- Monreal, Pedro (2020). Gestionando una doble crisis en Cuba: la importación de alimentos, *El Estado Como tal*. Disponible en: <https://elestadocomotal.com/2020/03/27/gestionando-una-doble-crisis-en-cuba-la-importacion-de-alimentos> [Consultado 15-10-2020].
- Monreal, Pedro (2020a). Cuba: Siete gráficos para descifrar la capacidad de un plan de recuperación, *El Estado Como Tal*. Disponible en: <https://elestadocomotal.com/2020/06/11/cuba-siete-graficos-para-descifrar-la-capacidad-de-un-plan-de-recuperacion/> [Consultado 15-10-2020].
- Nova, Armando (2020). *Agricultura cubana: se necesita urgentemente la descentralización*. Disponible en: <https://progresosemanal.us/20200430/agricultura-urgen-medidas-descentralizadas/> [Consultado 15-10-2020].
- ONEI, 2019 Anuario Estadístico de Cuba 2019. Disponible en: <http://www.onei.gob.cu/node/14902> [Consultado 15-10-2020].
- OPS/OMS, (2018). Estrategia de Cooperación OPS/OMS Cuba 2018-2022. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275329/ccs-cub-2018-2022-spa.pdf?ua=1> [Consultado 15-10-2020].
- Pérez, Daniella (2020). *Interferón cubano en la primera línea de combate a la COVID-19*. Disponible en: <http://www.acn.cu/salud/63321-interferon-cubano-en-la-primera-linea-de-combate-a-la-covid-19> [Consultado 15-10-2020].
- PNUD, (2020). *Impactos Económicos y Sociales de la COVID 19 en Cuba: Opciones de políticas*. Disponible en: <https://www.cu.undp.org> [Consultado 15-10-2020].
- Rodríguez, José Luis (2020). *La batalla económica y frente a la COVID-19 en la Cuba actual (II)*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/autor/jose-luis-rodriguez/> [Consultado 15-10-2020].

Rodríguez, José Luis (2020a). *La batalla económica y frente a la COVID-19 en la Cuba actual (II)*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/autor/jose-luis-rodriguez/> [Consultado 15-10-2020].

Rodríguez, José Luis (2020b). *La batalla económica y frente a la COVID-19 en la Cuba actual (V)*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/autor/jose-luis-rodriguez/> [Consultado 15-10-2020].

Terrero, Ariel (2020). *Cinco desafíos y una oportunidad*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2020/06/08/cinco-desafios-y-una-oportunidad/> [Consultado 15-10-2020].

Triana, Juan y González, Ricardo (2020). *El impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la economía cubana*. Disponible en: <https://cubayeconomia.blogspot.com/2020/07/el-impacto-de-la-crisis-de-la-covid-19.html> [Consultado 15-10-2020].

Torres, Ricardo (2020). *Cuba no debe de esperar para liberar el potencial de su fuerza laboral*. Disponible en: <https://progresosemanal.us/20200618/cuba-no-debe-de-esperar-para-liberar-el-potencial-de-su-fuerza-laboral/> [Consultado 15-10-2020].

UNCTAD, (2020). *Investment Trends Monitor. Impact of the COVID-19 Pandemic on Global FDI and GVC's Updated Analysis*. Disponible en: <https://new.unctad.org/es/node/2706> [Consultado 17-04-2020].

Perfil del autor

* Faustino Cobarrubia Gómez

Ph.D. en Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana, Cuba; Jefe del Departamento de Comercio e Integración e Investigador Auxiliar del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM); Profesor Adjunto del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa” de La Habana, fue consultor de la Representación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas en La Habana y, desde 1998, miembro del Comité Académico de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba (ANEC).

UNA PANDEMIA PARA UN MUNDO DESIGUAL: ECUADOR FRENTE AL VIRUS EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Óscar Montero de la Cruz*

Antecedentes

El mundo y la región frente al COVID-19

No se conoce en los tiempos modernos de nuestra civilización, una amenaza que haya sido capaz de paralizar y cambiar los hábitos del mundo entero, de forma tan brusca y precipitada, como la que se nos presentó. Esta generó el confinamiento, que se convirtió en el eje de nuestras vidas y frente a este problema, los gobiernos se vieron obligados a adoptar medidas que tan solo unas semanas antes, hubieran considerado impensables.

La realidad a la que se enfrentan las sociedades después de la llegada del COVID-19 y la ya posibilidad real, de una segunda e incluso tercera ola de la pandemia, exigen profundos cambios en las respuestas que los Estados deberán dar. El sistema internacional se verá conmocionado por estas transformaciones que el mundo afronta en este momento, es más, ya empiezan a plantearse algunos cuestionamientos en este sentido. Es claro que la pandemia representa ya un punto de inflexión en el orden internacional; plantea, desde desafíos en salud pública, hasta el cambio de dinámicas globales y tendencias que emergen con urgencia y con la necesidad de permanecer.

Algunos años atrás se empezó a cuestionar la hegemonía global de Estados Unidos, como única

súper potencia. Durante años se viene hablando de un “mundo multipolar” donde varias potencias comparten el liderazgo mundial. Esta pandemia que afecta a todo el planeta hace hoy el mundo aún más multilateral, pero como afirman ya algunos especialistas, el mundo hoy es más chino (Cobo, 2020).

En este mundo multipolar al que me refiero, la mayoría de las potencias regionales (Rusia, Unión Europea, India, entre otras) se han debilitado como consecuencia del coronavirus, pero si esta fragmentación política del sistema internacional es evidente, de forma más clara se puede observar el declive de los Estados Unidos. Un liderazgo populista, frágil, aislacionista, ante una pandemia global, coloca a China como la única potencia capaz de discutir la supremacía histórica de los Estados Unidos y de esta forma, evidenciar la capacidad de los asiáticos de liderar y convertirse en el nuevo motor de la globalización, en detrimento de los logros norteamericanos.

Esta puede ser la primera consecuencia de la pandemia que, sin duda, modificaría el orden global y situaría al mundo en un contexto inesperado, en el que China se ve más capaz de convertirse en la nueva potencia mundial. Incuestionablemente, la disputa entre ambas potencias se torna mucho más intensa y peligrosa, en la medida que este cambio en el liderazgo mundial, se vaya haciendo más palpable y real.

Mientras China busca una cooperación global, un incremento comercial y se vende como el único país capaz de generar insumos médicos y necesarios para afrontar esta pandemia, Estados Unidos y Europa se enroscan en una dinámica aislacionista e incluso nacionalista para intentar resolver sus problemas al interior, olvidándose del contexto global y la incidencia del multilateralismo, situación que ha sido aprovechada por China para incrementar su hegemonía.

Pero esto no solo afecta a Occidente, la propia posición de estos países y su accionar inciden directamente en América Latina, en la que la cooperación internacional es un elemento de gran importancia para su economía. En la medida en que Occidente se aleje del contexto global, la afectación para Latinoamérica será de mayor o menos impacto, en función de la intensidad de ese aislamiento.

Hablamos de una pandemia que en América Latina ha tenido una expansión desigual y en la que las medidas tomadas por los diferentes gobiernos, igualmente han logrado diferente accionar y por ende, resultados muy distintos. Podemos, sin equivocarnos, afirmar que la Región, producto de esta pandemia, se va a ver afectada severamente en todos sus niveles.

La expansión del virus a lo largo de América Latina se fue dando, de la misma manera que se había producido en otras regiones del mundo. Una persona llegaba de un país con incidencia y contagios y se convertía en el paciente cero, a partir del cual se expandía el virus. Brasil, Perú, México rápidamente se convirtieron en los países que más contagios reportaban en la Región. De estos tres países, el único que mantuvo una política de fuerte confinamiento fue Perú, mientras que Brasil y México daban la espalda a las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Esta coyuntura generada por la pandemia en un entorno incierto como el de América Latina y con los cambios y crisis sufridos en la Región, está marcando un punto de inflexión importante que nos hace reflexionar sobre un presente y futuro inciertos. En los meses previos a la pandemia, gran parte de la Región tuvo importantes protestas y manifestaciones contra los gobiernos a los que la ciudadanía acusaba de ahondar en la desigualdad ya existente; se visibilizaron temas de corrupción, inseguridad ciudadana, que sumados, al de desigualdad, generaron protestas en contra de los gobiernos en Perú, Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia.

Este antecedente es importante tenerlo presente a la hora de analizar la situación que enfrenta en este momento América Latina y la pandemia ahonda aún más las causas que generaron las movilizaciones ciudadanas, principalmente en el tema de la desigualdad y con los confinamientos que afectan de forma severa a las economías, pero sobre todo, a la población con menos recursos.

La caída del mercado global, de las exportaciones, del consumo internacional, pero sobre todo del consumo nacional y por tanto el incremento del desempleo, pone en jaque las economías de estos países. Si a todo esto sumamos el aumento de la deuda, el desgaste y bloqueo de los sistemas sanitarios, el horizonte que se dibuja es complejo y difícil para los gobiernos de la Región.

La llegada del COVID-19 a América Latina ha logrado desactivar parte de este activismo social, como fruto de los confinamientos, y dar un respiro político en el accionar de los gobiernos más cuestionados de la Región. Pero también ha hecho descarrilar los proyectos de todos y cada uno de los mandatarios. La fragilidad de los gobiernos ya era una preocupación antes de la pandemia, y a pesar de que algunas medidas y los confinamientos y la propia situación generada por la pandemia hayan logrado detener a corto plazo esta ines-

tabilidad, es muy probable que en los próximos meses, esa inestabilidad política, aflore de nuevo en estos países, una vez que todas las restricciones se levanten y la situación sanitaria vaya provocando algo más de seguridad en la ciudadanía.

Esto nos lleva a pensar, que la nueva normalidad en América Latina está muy directamente ligada a la inestabilidad política y a la depresión económica, que pueden desencadenar en la llegada y aparición de nuevos gobiernos populistas o grandes mesías de la política que prometan soluciones utópicas. Esto simplemente ahondará la polarización ya existente en gran parte de las sociedades de toda la Región, y de nuevo se vería afectada la confianza y credibilidad en la democracia, que saldría fuertemente dañada. No debemos olvidar que el impacto de las medidas de confinamiento, así como la coyuntura económica internacional, van a ser potenciadores de esta inestabilidad que se puede anunciar para el futuro de la Región.

El escenario descrito por gran parte de los organismos internacionales para América Latina, nos lleva a afirmar que se experimentará una nueva “década perdida”, debido al impacto que la pandemia está teniendo y las graves consecuencias que esto va a generar a corto y mediano plazos. Europa y Estados Unidos han tenido la oportunidad de inyectar importantes cantidades de dinero para paliar los efectos sociales, tanto en tema de educación, salud, como empleo y disminución del impacto que para los más desfavorecidos, puede tener esta coyuntura. Por el contrario, América Latina enfrenta esta situación, sin la capacidad de destinar recursos para soportar estos efectos.

Ecuador en crisis frente a la pandemia

Ecuador no vive una realidad diferente a la que se ha producido en el mundo y más concretamente

en América Latina. A la parálisis económica que vivió en octubre de 2019, como consecuencia de las manifestaciones en contra de las medidas tomadas por el gobierno, se ha sumado la parálisis total como resultado del confinamiento que ha durado más de tres meses en el país andino. Fue uno de las primeras naciones junto con Perú, en limitar el movimiento de sus ciudadanos para frenar la pandemia, y de los últimos, en levantar el confinamiento. Esto deja a un Ecuador, fuertemente golpeado, con una depresión económica severa y niveles de desempleo y descontento social, verdaderamente preocupantes.

Además, la situación para el gobierno de Lenín Moreno no deja de ser compleja. Enfrenta su último año de gobierno antes de las elecciones de abril de 2021, con una situación política difícil, después de los levantamientos sociales que se dieron a finales del 2019 y que generaron importantísimas pérdidas económicas y un fuerte desgaste de su liderazgo. Los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) como única solución planteada por el gobierno para hacer frente a la difícil situación económica, fue el detonante de ese estallido social que terminó con una bochornosa negociación pública, frente a las cámaras de televisión, que evidenció la debilidad del gobierno y su incapacidad de plantear e imponer soluciones a la difícil situación que vive el país.

El gobierno logró que la Asamblea Nacional aprobara la denominada Ley Humanitaria para así poder hacer frente a la crisis económica y social. La Ley tuvo el apoyo de los partidarios del Presidente de la República, pero de nuevo, enfrentó a los sindicatos y al grupo de correistas. Lenín Moreno lograba contener estas nuevas movilizaciones con nuevas medidas de austeridad que pretendían ahorrar unos 4.000 millones de dólares, cerrando empresas públicas; ajustando horarios y sueldos de los empleados públicos; y, haciendo un fuerte

ajuste en relación con las delegaciones y oficinas de Ecuador en el exterior, entre otros muchos recortes. Este es solo el preámbulo de la situación que Ecuador vivía antes de enfrentarse a la pandemia.

En el ámbito propio de la gestión de la pandemia, debemos indicar que, Ecuador, fue uno de los primeros países de América Latina a los que llegó el COVID-19, a través de Guayaquil y Quito como principales focos del virus, obligándole a vivir un largo confinamiento de más de tres meses, pero aun así, las cifras de contagios continúan siendo preocupantes, sobre todo, en la capital, donde siguen registrándose datos récord. A pesar de esta situación y debido a la crisis económica y presión social que desde las calles ya se ejercía, el gobierno se vio obligado a levantar dicho confinamiento.

Ecuador dispone de un sistema sanitario que, como en casi todo el mundo, ha evidenciado grandes carencias y castiga con mayor severidad a las clases sociales más desfavorecidas. Las y los ciudadanos que aún permanecen en teletrabajo; las que tienen la oportunidad de no exponerse al virus en las calles y en sus lugares de trabajo; y, además las que cuentan con la posibilidad de pagar una sanidad privada, están con menos probabilidades de formar parte de las cifras de fallecidos por la pandemia, mientras que la incidencia del COVID-19 golpea a los más necesitados del país, en muchos casos, que no cuentan ni con la posibilidad de ser atendidos por un médico de atención primaria.

Los casos de corrupción también hacen presencia en momentos tan delicados como los que vive Ecuador. Se generan casos de corrupción ligados a la compra de suministros sanitarios y diferentes fármacos y pruebas para afrontar la lucha contra la pandemia. Desde alcaldes a ministros de Estado, se ven afectados, una vez más, la corrupción

pone de manifiesto la falta de escrúpulos de parte de la clase política ecuatoriana, lo que genera más descontento social e incrementa el desapego por la política.

Enfrentar un proceso electoral, para elegir al Presidente de la República, en estas condiciones de descrédito político, apatía, pesimismo, y sobre todo, de falta de esperanza que hoy siente la ciudadanía, vuelve más difícil defender un sistema democrático en momentos tan complicados y con una coyuntura tan negativa y contraria para el país. Cuando la ciudadanía pierde la esperanza en sus políticos, la democracia automáticamente se ve dañada.

Pero, a pesar de esta situación, nada favorable para la democracia, los partidos se alistan para enfrentar un proceso electoral complicado e incierto. El descontento social, debido a la imposibilidad de los gobernantes de resolver los problemas reales que golpean a la sociedad ecuatoriana, llena de incertidumbre una contienda electoral que parte sin claros favoritos, pero en la que la alianza presentada por la derecha, toma cierta ventaja. Los partidos políticos CREO Y Social Cristiano han unido sus fuerzas para no dividir el voto de la derecha. Jaime Nebot, líder guayaquileño y dirigente del partido Social Cristiano, con gran apoyo en la Costa, pero fundamentalmente en Guayaquil, no será candidato en estas elecciones, cede su crédito electoral a una gran alianza que pone como candidato al líder de CREO, Guillermo Lasso.

Esta alianza *a priori* parece ser la que presenta mayores opciones de triunfo en las próximas elecciones en Ecuador, con la cautela del caso, pues como ya comentaba, la incertidumbre electoral es muy alta, debido al fuerte descontento existente entre la ciudadanía, lo que genera un alto número de indecisos, muy por encima del 50%, lo que hace muy difícil cualquier pronóstico.

Por la izquierda electoral aparecen dos propuestas electorales con ciertas opciones y de las que saldrá el candidato que acompañe a Lasso en una, casi segura, segunda vuelta. Por un lado, Yaku Pérez, representante y candidato por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, que lidera a los indígenas, quienes hasta ahora han servido como aliados o detractores en diferentes gobiernos, con un fuerte poder en las calles; y por otro, Andrés Arauz que se ha convertido en la marioneta del expresidente Correa, quien, por su inhabilitación para ser candidato y las sentencias firmes que ya le afectan, se ha visto obligado a buscar un candidato que lo represente y pueda ser su voz, en estas próximas elecciones.

Si la situación política la podemos considerar como incierta y decepcionante para las y los ecuatorianos, la situación económica no es en ningún caso mejor. A la crisis ya heredada y que afloró tras la salida del expresidente Correa, se ha unido la generada por esta pandemia, dejando a Ecuador en una situación crítica y al borde del colapso económico.

Mientras que el FMI recomienda, a la mayoría de los países del mundo, incrementar el gasto público, Ecuador tiene que reducir el mismo, obligado por este Organismo, debido a su gran deuda. Los préstamos que el gobierno de Lenín Moreno ha solicitado al FMI, con la finalidad de poder hacer frente al gasto corriente, han llegado con grandes condicionantes, entre los que se encuentra el recorte del gasto público y sobre todo, la disminución del aparataje estatal, engordado de forma excesiva por el gobierno anterior. Esto, lejos de ayudar en esta etapa post-Covid, complica aún más la economía ecuatoriana y la situación de su mercado laboral.

La Organización de Naciones Unidas, en uno de sus informes publicado recientemente, revela que

la pandemia sumirá a 96 millones de personas en la pobreza extrema en el 2021, de las cuales 47 millones son mujeres y niñas (MUJERES, 2020). Esto refleja fundamentalmente lo que pasará en países como Ecuador, el que además de arrastrar ya una importante crisis que afecta fundamentalmente a las clases más desfavorecidas, ahora la agrava con consecuencias del Covid 19. El Banco Mundial aporta unas estimaciones reveladoras de esta situación para Ecuador, en las que indica que, hasta diciembre de este año, el índice de pobreza estará en un 35% de la población y el de extrema pobreza estará en un 17% aproximadamente, como efecto inmediato de la pandemia. Sin embargo, el tema de la pobreza en el sector rural ecuatoriano es aún mucho más dramático. En diciembre del 2019, la pobreza rural era de 41,8% y la extrema pobreza era 18,7% (V, 2020).

Estos datos nos llevan a predecir un importante debilitamiento de la clase media y un agravamiento de la situación de pobreza ya existente. La destrucción de empleo y la generación de una mayor tasa de economía informal serán algunos de los resultados como consecuencia de esta pandemia. Revertir esta tendencia no será fácil, con un gobierno por terminar su mandato y con gran debilidad política y un proceso electoral incierto que no podrá resolverse hasta mediados del 2021. Esto hace prever que las condiciones económicas y la situación social se irán agravando con el paso de los meses.

Las soluciones planteadas hasta el momento, por el gobierno de Moreno, pasan, no solo por la reducción de la masa salarial en el sector público, sino por la liquidación y venta de algunas empresas públicas, que en su mayoría no eran rentables y generaban deudas e incremento de las mismas, año tras año. TAME (empresa de aviación ecuatoriana) es el primer ejemplo en esa política de ajuste y liquidación de empresas públicas; la

Compañía Nacional de Telecomunicaciones CNT, empresa de telefonía estatal, parece que será la próxima en seguir los pasos de TAME.

Las medidas tomadas por el gobierno ecuatoriano están generando un descontento social, que ya se vio reflejado el pasado octubre de 2019, como anteriormente expliqué. Hoy, las decisiones de ajuste que se toman, aún no han recibido una fuerte respuesta de la ciudadanía, fundamentalmente por las estrategias de confinamiento tomadas como consecuencia de la pandemia. Esto nos hace pensar que una vez el país empiece a recuperar la normalidad, seguramente el descontento social generado por estas medidas, se trasladará a las calles y de nuevo regresarán las movilizaciones.

Por tanto y aunque este pronóstico sea algo pesimista, lo que hoy podemos esperar para un país como Ecuador, es un incremento de la pobreza, de la pobreza extrema y un importante aumento de la desigualdad, debido fundamentalmente a los recortes necesarios que se deberán llevar a cabo para poder hacer frente a la fuerte deuda externa, que en estos momentos tiene el país. Es necesario un gobierno que apueste por políticas que busquen atraer inversión extranjera, genere las condiciones adecuadas para crear la confianza en los inversores. No podemos olvidar que se trata de una economía dolarizada.

A modo de conclusión

Ecuador necesita acordar compromisos nuevos contra los efectos que la pandemia ha generado. Estos efectos, al igual que lo sucedido en otros países del mundo, amenazan con arruinar el futuro del país. Dar respuesta a una situación crítica como esta, debe de ser una prioridad de los gobernantes, pero sobre todo, es indispensable forjar políticas públicas eficaces que busquen paliar

esta crisis. Para llegar a esto, se torna necesario generar un nuevo contrato social, un contrato en el que todas las líneas políticas aúnen sus esfuerzos y dejen de lado sus intereses partidistas para trabajar de forma conjunta, en una solución en beneficio de todas y todos.

Este contrato social debe de estar dirigido a tres áreas fundamentales. En primer lugar, a la sanitaria: el sistema sanitario tiene que ser una parte prioritaria de este acuerdo. Si algo nos está enseñando esta pandemia, son las debilidades y deficiencias de la sanidad: un presupuesto insuficiente; una estructura compleja que en nada facilita el accionar y puesta en práctica de políticas públicas. Todo esto nos obliga a revisar y transformar con urgencia la sanidad.

En segundo término, debemos acordar una política educativa que genere mejores condiciones para un sistema educativo que está debilitado, fundamentalmente en el área de educación básica. Las diferencias sociales y la falta de recursos estatales han evidenciado la incapacidad del sistema educativo para garantizar este derecho. Hoy, con un sistema educativo que tiene que mutar hacia un modelo en línea, se evidencia que los más desfavorecidos pierden su derecho a estudiar, simplemente por no tener una computadora o una conexión estable a internet. Trabajar en un acuerdo nacional para garantizar una política sostenible en temas de educación, es una obligación de nuestros políticos.

Por último, invertir en ayudas sociales frente al desempleo, que no se trata únicamente de poner unos miles de dólares para ayudar al emprendimiento, por el contrario, es dar un asesoramiento y seguimiento integral en la creación y empuje de nuevas formas de trabajo, en un esfuerzo mixto, entre lo público y lo privado. Este acuerdo debe comprometer a todo el mercado laboral, sin distin-

ción alguna, un compromiso real que sea capaz de restablecer las condiciones mínimas para poder garantizar un empleo digno a las y los ecuatorianos que estén en edad y disposición de trabajar.

Solo a través de la voluntad política, de un deseo real de construir y poner las bases para solucionar los efectos que esta pandemia está dejando, en general en todo el mundo y especialmente en América Latina, encontraremos las soluciones y la esperanza que las y los ciudadanos de Ecuador están esperando. Para ello, el diálogo político, social y el apoyo de la academia, son fundamentales, pero sobre todo, la búsqueda de consenso y acuerdos de mediano y largo plazo, que sienten las bases

de política de Estado y que, independientemente de la ideología política, todas y todos se respeten y trabajen en esa dirección.

El compromiso de la ciudadanía, de la sociedad civil en general, es clave en la búsqueda de estas soluciones. Su participación en el diseño de políticas públicas, en un aporte constructivo para avanzar en soluciones reales, es fundamental para que las y los gobernantes entiendan que la solución no pasa por la simple lucidez de una o un funcionario público, sino por el trabajo conjunto de los sectores que requieren de estas políticas, de forma urgente e impostergable.

Referencias

- Coord, J. C. (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Ariel.
- Abellan, J. (2011). *Democracia*. Madrid: Alianza editorial.
- Cobo, I. F. (2020). *El mundo despues de la pandemia: el nuevo orden sera chino*. Madrid, Madrid, España.
- Kumano, M. Y. (2020). *La COVID-19 y el proximo ciclo de intestabilidad en America Latina*. Madrid, Madrid, España.
- MUJERES, O. (2020). ONU MUJERES. https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women?gclid=CjwKCAjw_Y_8BRBiEiwA5MCBJvutwo3m-gBvk1HEfnj1bFRGw5pmJ8UkBOc7WLMxAG7S3-4dl1mHKZxoCZIkQAvD_BwE
- Orsini, A. (2020). *Se il coronavirus aiuta le ambizioni cinesi*. Roma, Italia.
- Report, E. I. (2020). *World Travel and Tourism Council*. <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>
- Touchard, J. (2006). *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Tecnos.
- V, P. (2020). *PLAN V Hacemos periodismo*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/uno-cada-cuatro-ecuatorianos-son-pobres-y-luego-la-pandemia-seran-mas>.

Perfil del autor

* Oscar Montero de la Cruz

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de La Habana, adelantó un master en Altos Estudios Europeos en la Universidad de la Sorbona Paris II, Paris, Francia. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, España. En la actualidad es Decano de la Escuela de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN.

GUATEMALA Y LA CRISIS DEL COVID 19: BALANCE DE GESTIÓN Y LECCIONES PARA EL FUTURO

Eduardo Núñez Vargas*

La crisis del COVID-19, entendida como un problema de salud pública global con impactos en la realidad socio económica de las personas, en lo individual, y de la sociedad en su conjunto, presenta particularidades en Guatemala que se explican a partir de la confluencia de factores acumulados o históricos y de carácter coyuntural. Desde la perspectiva acumulada, la crisis irrumpe en el marco de una situación de entropía institucional del Estado que se expresa, para citar sus rasgos más relevantes, en su reducida densidad institucional, limitada cobertura territorial en materia de políticas y servicios públicos y en su débil capacidad fiscal. Este cuadro de debilidad institucional se refleja notablemente en un sistema de salud largamente descuidado que enfrenta desafíos de cobertura e inclusión, financiamiento, calidad de servicios, afectación por redes y prácticas de corrupción y una carencia de enfoque de reforma, modernización y fortalecimiento.

En relación con los factores de orden coyuntural, la crisis se presenta en un contexto de marcada polarización política y social, heredada del debate nacional, en torno al enfoque y resultados de la lucha contra la corrupción y la impunidad, y en el inicio del gobierno del presidente Alejandro Giammattei, que se enfrenta a una crisis de magnitudes difícilmente predecibles a menos de dos meses de haber asumido el cargo.

La confluencia de estos factores, explica el diseño y efectividad de la respuesta a la crisis, que se mueve en un continuo de decisiones que van desde una temprana acción de prevención y contención, pasando por la expansión de casos a pesar de las medidas tomadas, hasta llegar a una apertura económica que se impone ante la falta de certidumbre sobre la evolución futura de la pandemia. Se puede afirmar que Guatemala pasa del paradigma del control estatal de la pandemia al de la autoregulación y la responsabilidad personal-social, a partir del peso de la demanda de reapertura de la economía.

Este artículo, escrito en formato de ensayo, hace una revisión del impacto de la pandemia en el país, repasa las respuestas dadas por la institucionalidad y esboza los efectos que ha tenido sobre la economía, la sociedad y la política poniendo en perspectiva, cuando se puede, el carácter distintivo o convencional del abordaje implementado.

Evolución del Covid-19

1. La crisis de salud

Guatemala, al 29 de octubre de 2020, alcanza los 106,320 casos confirmados, ocupando el puesto número doce en cuanto a cantidad de contagios a nivel de los países de América Latina y el Caribe,

el puesto cuatro de la llamada Región SICA (ocho países miembros del Sistema de Integración Centroamericana) y el número tres de América Central, únicamente superado, en este último caso, por Panamá y Costa Rica. En relación con el número de personas fallecidas, Guatemala ocupa el puesto nueve de América Latina y el Caribe, pero es el primero cuando se analiza la región SICA y

el istmo centroamericano, alcanzando 3,682 personas fallecidas, según los datos reportados por la Organización Mundial de la Salud. La relación entre cantidad de casos confirmados y número de fallecidos indica que Guatemala alcanza una tasa de letalidad de 3.46, la más alta de la región SICA y de América Central (COPRECOVID, 2020).

Tabla 1 | Datos comparados COVID-19 en la Región SICA (Al 29 de octubre de 2020)

País	Número casos confirmados	Número personas fallecidas	Tasa de letalidad
Panamá	131,247	2,663	2.02
Rep. Dominicana	125,570	2,232	1.77
Costa Rica	106,553	1,340	1.25
Guatemala	106,320	3,682	3.46
Honduras	96,199	2,652	2.75
El Salvador	32,925	967	2.93
Nicaragua	5,514	156	2.89
Belice	3,261	52	1.59
Total	607,589	13,744	2.26

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud.

El volumen de casos genera condiciones complejas de saturación del sistema de salud, particularmente en relación con la disposición de camas en la red hospitalaria, la cantidad de personal médico, la disposición de medicamentos e insumos médicos, la capacidad de atención primaria, la disposición y capacidad para hacer pruebas masivas, la capacidad de rastreo y de producción de estadísticas verificables para orientar la toma de decisiones. Asimismo, demanda recursos extraordinarios para reforzar el sistema de salud, mejorando —al menos de manera ad hoc y con efectos inmediatos— su capacidad de respuesta ante la crisis.

2. La crisis económica

Todas las proyecciones iniciales de los organismos multilaterales que dan seguimiento al impacto de la crisis del Covid-19 sobre la economía de los países, remarcan un impacto severo en sus niveles de crecimiento y empleo, con sus consecuentes efectos en términos de incremento de la pobreza y profundización de la desigualdad. Las cifras, a inicios de la pandemia hablan de recesión para este año y de lenta recuperación para el próximo. El Banco Mundial proyecta, para el caso de Guatemala, una contracción del 3.5%, aunque revisiones recientes indican una menor reducción de la economía. Si se analiza el empleo, los datos

del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) muestran que Guatemala espera una contracción de 7.5% de empleos formales en un escenario de corto plazo (Montoya y Azuara, 2020).

Como tal, las primeras evidencias acerca del impacto final del Covid-19 sobre la economía indican que, si bien puede ser menor al proyectado y la recuperación más rápida, gracias a factores tales como la recuperación de las remesas, está presente la demanda de una intervención gubernamental robusta para mitigar sus efectos sobre las empresas y la economía familiar.

Las respuestas a la crisis desde lo público

La respuesta a la crisis de salud y sus impactos socio económicos se puede definir como temprana y activa, basada en el control estatal centralizado, que en su fase inicial prioriza la protección de salud y asume el costo económico de esa opción a partir de la disposición de recursos financieros extraordinarios para ayudar a paliar la situación. El carácter temprano y activo de la respuesta refiere que Guatemala fue uno de los primeros países del hemisferio en tomar acciones para prevenir el impacto del virus.

Para el 6 marzo de 2020, fecha en que se publica el primer decreto legislativo para establecer el estado de calamidad, el gobierno establece un elenco de acciones de prevención y mitigación del impacto sobre la salud que incluían el establecimiento del estado de calamidad pública, instrumento legal que le permite una acción ejecutiva contundente y con controles reducidos; el establecimiento de estados de excepción, de carácter general o territorialmente enfocados, para controlar el comportamiento social de las personas; el cierre de fronteras, aeropuertos y puertos para

prevenir la llegada del virus dado su origen externo; la aplicación de un modelo de confinamiento y distanciamiento social, para prevenir, primero, y reducir, después, la multiplicación del virus – transmisión comunitaria; el cierre de actividades económicas y sociales; y el establecimiento de medidas de prevención y campañas de información con distinto nivel de alcance, que incluye la promoción de prácticas personales y familiares como lavarse las manos frecuentemente, uso de mascarilla obligatorio, etc.

El principio básico de la respuesta estatal es que el gobierno se hace cargo de la crisis, estableciendo un marco general de orden público para prevenir y reducir el impacto del virus, a partir de la proyección inicial del impacto masivo del virus sobre el sistema de salud que apuntaba a su posible colapso. Para ello, el gobierno consigue un alto grado de acuerdo político e intersectorial. Aunque existe debate sobre el alcance de las medidas y sus efectos, la aprobación del estado de calamidad consigue ciento quince votos favorables y únicamente nueve en contra, en el Congreso de la República (Instituto Nacional Demócrata, 2020). Sus sucesivas modificaciones y ampliaciones durante marzo, abril y mayo, así como la aprobación del presupuesto extraordinario, concita un grado de apoyo mayor, superior a los ciento veintiséis votos legislativos.

El presupuesto extraordinario coincide con la necesidad del gobierno de reestructurar el presupuesto de 2019 ante la no aprobación del presentado para 2020. Grosso modo, el volumen de recursos movilizado alcanzó poco menos de veinte mil millones de quetzales (aproximadamente 2,600 millones de dólares a un tipo de cambio aproximado de 7.6 quetzales por dólar), cuyos principales rubros se distribuyen de la siguiente manera: 68% para la crisis del Covid-19 y 28% para la adaptación del presupuesto de 2019 a las

necesidades del nuevo ciclo fiscal. Las fuentes de financiamiento se dividen en Q. 3,667 millones procedentes de créditos externos, Q. 4,840 millones mediante colocación en el mercado privado y Q. 11,000 millones mediante financiamiento del Banco de Guatemala.

Estos fondos extraordinarios fueron canalizados a través de diez programas especiales que incluyeron subsidios a la economía familiar, subsidios para poblaciones vulnerables, subsidios a empresas y otros, así como medidas administrativas como el diferimiento de pagos de servicios públicos, apoyo al sector financiero, reducción de tasa de interés líder y otras medidas para generar estabilidad macroeconómica (Diálogos, 2020).

Una mirada retrospectiva de estos ocho meses de pandemia permite evidenciar una transición de enfoque: una primera fase de enfoque restrictivo, con un fuerte grado de centralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo a partir de estados de calamidad y excepción que lo dotan de poderes y recursos extraordinarios, centrado en prevenir y reducir el impacto del virus sobre la salud y sobre las capacidades de respuesta del sistema público. Esta primera fase tiene dos momentos: inicialmente, las decisiones se basan en una lógica preventiva y de control que se asienta en el liderazgo del presidente; en un segundo momento, el gobierno crea la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia del Covid-19 – Coprecovid (Secretaría General de la Presidencia, 2020) y reestructura la dirección del Ministerio de Salud Pública, en el marco de un aumento notable del impacto del virus, introduciendo un enfoque basado en información y orientado al control de la enfermedad. La segunda fase deriva de la extensión en el tiempo de la crisis de salud y la ampliación de sus efectos sobre la economía; la presión de la crisis económica demanda una reapertura del comercio y otras actividades productivas, aumen-

tando el riesgo de contagio y transmisión comunitaria del virus. La introducción de un sistema de alertas (semáforo) por parte del Ministerio de Salud y la Coprecovid, para establecer el grado de penetración del virus y ordenar la reapertura de los municipios, en la práctica se ve diluido por la dinámica socioeconómica y empuja un cambio de enfoque, trasladando la responsabilidad a las personas y grupos sociales.

Este cambio de paradigma del control estatal centralizado a la autoregulación social, entraña riesgos de multiplicación desde la perspectiva de salud pública y, por ende, un apropiado abordaje para proveer de capacidades suficientes al sistema de salud para atender ese potencial efecto. El Ministerio de Salud y la Coprecovid hablan de la inminente llegada de una segunda ola de contagio, lo cual convive, paradójicamente, con una reducción del volumen de pruebas diarias que se realizan y una apertura económica y social creciente. La lenta ejecución del presupuesto de salud genera dudas sobre la ampliación real de la capacidad del sistema de salud para atender una nueva oleada con altos niveles de contagio.

Balance de situación: una mirada más amplia

Guatemala ha tenido una respuesta temprana al Covid-19, pasando —como se ha indicado antes— de un paradigma basado en el control estatal centralizado a uno basado en la autoregulación social y la responsabilidad personal. El cambio de enfoque es hijo de múltiples factores, pero fundamentalmente de una lectura pragmática: las medidas de confinamiento y distanciamiento social tienen efectos económicos severos que no son sostenibles en el tiempo, particularmente si mantenerlas está asociado a la existencia de capacidades

estatales, tanto desde la perspectiva de recursos financieros como de cobertura y calidad de políticas y servicios públicos.

En un país donde la estrechez fiscal es endémica —la carga tributaria es inferior al 10%, la más baja de América Central y una de las más bajas de América Latina y el Caribe— la crisis del Covid-19 concita, en su primera fase, un alto grado de acuerdo político y social para dotar al gobierno de recursos extraordinarios para su gestión. Por primera vez en muchos años, el problema no es el dinero, el cual estuvo rápidamente disponible, sino la capacidad institucional para poder diseñar e implementar los programas de atención sanitaria y mitigación de efectos económicos. El análisis de la ejecución presupuestaria de los programas y

del alcance o cobertura de los mismos presenta resultados duales y en algunos casos insuficientes. El monitoreo independiente realizado por la organización Diálogos, en el marco de una coalición denominada Transparencia Covid-19, muestra una baja capacidad de implementación y ejecución de fondos, particularmente de los ministerios de Salud Pública y Agricultura, y —en menor medida— los ministerios de Desarrollo Social y Economía, los cuatro principales brazos ejecutores de los programas de respuesta. Debe anotarse que la ejecución presupuestaria mejora paulatinamente cuando se analiza la evolución mensual, pero los resultados concretos en términos de mitigación de los efectos económicos o la ampliación de la capacidad del sistema de salud, parecen llegar retrasados ante la evolución de los casos.

Tabla 2 | Ejecución presupuestaria fondos Covid-19 según Ministerio (Al 30 de septiembre de 2020)

Ministerio	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
MSPAS (1)	2.5%	8.0%	16.7%	32.3%	39.1%
MINEDUC (2)	58.7% (i)	60.2%	61.0%	86.3%	90.8%
	76.5% (ii)	79.1%	78.8%	98.7%	92.9%
MIDES (3)	8.5%	27.1%	34.0%	54.0%	78.2%
MINECO (4)	5.3%	21.1%	33.6%	54.0%	64.7%
MAGA (5)	7.3% (iii)	19.4%	29.1%	34.3%	41.8%
	0.0% (iv)	0.0%	0.0%	1.5%	5.2%

- (1) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Fondos generales para salud pública.
- (2) Ministerio de Educación. Alimentación escolar para Preprimaria y Primaria.
 - (i) Preprimaria
 - (ii) Primaria
- (3) Ministerio de Desarrollo Social. Bono Familia.
- (4) Ministerio de Economía. Fondo de Protección de Empleo.
- (5) Ministerio de Agricultura. Apoyo a la Agricultura Familiar y Programa Dotación Alimentaria.
 - (iii) Programa Apoyo a la Agricultura Familiar
 - (iv) Programa Dotación Alimentaria

Un Estado con capacidades de respuesta reducidas, derivadas de un proceso de deterioro de largo plazo que va más allá de la voluntad y capacidad de un gobierno cualquiera en lo específico, evidencia que la posibilidad real del país para enfrentar de manera exitosa una crisis de esta naturaleza o una emergencia, pasa —necesariamente— por una robusta agenda de reformas institucionales que permita refuncionalizar el aparato institucional y acordar un régimen de financiamiento —una reforma fiscal— que aumente la cobertura y calidad de políticas y servicios públicos estratégicos.

La relación entre evolución del volumen de casos de Covid-19, sus efectos económicos y aquellos derivados de las respuestas de política pública implementadas a lo largo de estos ocho meses, requiere todavía una evaluación basada en evidencia para determinar el impacto y efectividad que ha tenido el manejo de la crisis. Si bien las proyecciones de la Coprecovid apuntan a un mayor nivel de contagio y transmisión comunitaria, la ampliación de la capacidad del sistema de salud sigue siendo insuficiente, particularmente cuando se analizan las capacidades instaladas para masificar pruebas, para el rastreo de vínculos epidemiológicos a nivel social – comunitario, recibir y atender enfermos críticos en el sistema hospitalario, brindar atención de salud primaria e, incluso, generar confianza sobre la producción de estadísticas para orientar la toma de decisiones.

De igual manera, la implementación de los programas de mitigación orientados a la economía de las familias y las empresas enfrenta un límite objetivo: aproximadamente dos terceras partes de la economía guatemalteca se puede categorizar como informal, lo cual dificulta la implementación de los programas de estímulo económico. La existencia limitada o inexistencia de listados de empresas, emprendimientos y beneficiarios de

programas sociales, para citar tres elementos claves, ha limitado y retardado la llegada de la ayuda a los y las afectadas. Por ejemplo, la capacidad de colocación de créditos, a través de la banca pública —Banco de Crédito Hipotecario— y sus implementadores privados asociados, también han afectado la entrega a tiempo de la asistencia a las empresas.

No hay espacio en este artículo para repasar otros efectos potenciales de la crisis del Covid-19 sobre la sociedad y la política guatemalteca, pero resulta claro que ha habido impactos en temas tales como seguridad: reducción de algunos índices de delitos, como los homicidios, a la vez que se incrementan los niveles de violencia intrafamiliar y contra la mujer; justicia: retardamiento de la administración de justicia derivada de las medidas de confinamiento; conflictividad social: tanto en lo referente a conflictos de orden histórico o acumulados, como a nuevas expresiones derivadas de inconformidades con el manejo de la crisis de salud y economía; derechos humanos: los estados de excepción han abierto el debate sobre la forma de aplicación de las medidas de confinamiento y distanciamiento social, y sobre, el uso o no de medidas excesivas por parte de las fuerzas de seguridad y defensa ; institucionales: concentración de recursos en los aspectos críticos derivados de la crisis, en detrimento de otras áreas funcionales de la administración pública; democráticos: fortalecimiento de los poderes ejecutivos en detrimento de los pesos y contrapesos naturales a un régimen democrático; transparencia y rendición de cuentas: ante la suspensión de buena parte de los mecanismos de control y el aumento de los riesgos de corrupción derivados de la mayor disposición de recursos para ejecutarse en plazos muy cortos (LACCOM, 2020).

Corolario de cierre

El Covid-19 se configura en una suerte de prueba de estrés para el sistema político e institucional guatemalteco, como para el resto de los países afectados; por ende, aunque se debata la existencia o no de condiciones para haber prevenido la llegada de una pandemia de este tipo, la efectividad de las respuestas de política pública con las cuales se puede enfretar la crisis está determinada por el grado de densidad institucional del Estado. Estando en una época en la que todavía se debate el papel de los estados en el desarrollo, la presente crisis ha demandado más Estado y, por ende, una mayor inversión pública. Esto se refleja en un aumento robusto de los presupuestos públicos y derivado de esto, un aumento de la deuda, tanto interna como externa. Para el caso guatemalteco,

dada la insuficiencia fiscal que ha sido característica, abre un debate necesario sobre el régimen fiscal, los volúmenes de deuda admisibles y, naturalmente, sobre el modelo de estado por construir.

Más allá de la evolución futura que tenga la pandemia, sus efectos en la salud y en la economía, para citar los más evidentes, serán duraderos y requieren un abordaje no solo de crisis sino de largo plazo. En este sentido, deben ser asumidos no como una amenaza, sino como una oportunidad para construir acuerdos amplios sobre cómo impulsar una agenda robusta de reformas institucionales que permita contar con políticas y servicios públicos, que respondan a los desafíos actuales y venideros, como una condición para fortalecer, expandir y generar condiciones para la sustentabilidad de la democracia.

Referencias

- LACCOM, (2020), Guatemala – LACCOM. lacom.georgetown.domains/es/guatemala-es/#desarrollo-fuentes Octubre 2020.
- Diálogos, (2020). *Respuesta COVID19*. Dialogos.org.gt/tematicas/respuesta-covid19 1 Noviembre 2020.
- Barrientos, M., (2020). *Coprecovid: Segunda ola de coronavirus es inminente y llegaría en noviembre o diciembre*. Prensa Libre. prensalibre.com/guatemala/comunitario/coprecovid-segunda-ola-de-coronavirus-es-inminente-y-llegaria-en-noviembre-o-diciembre. Octubre 2020.
- Portal SAT. (2020). *Carga Tributaria Neta*. portal.sat.gob.gt/portal Noviembre 2020.
- Acuerdo Gubernativo No. 65-2020. sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/05/AG-065-2020.pdf. Noviembre 2020.
- Montoya, Á., Azuara, O. and Rubio, S., (2020). *¿Qué efectos tendrá la COVID-19 sobre el empleo de América Latina y el Caribe? - Factor Trabajo*. blogs.iadb.org/trabajo/es/que-efectos-tendra-la-covid-19-sobre-el-empleo-de-america-latina-y-el-caribe 31 Octubre 2020.
- Contraloría General de la República, (2020). Decreto Gubernativo 5-2020 Del 6 de marzo de 2020. contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/Decreto-Gubernativo-5-2020-COVID-19.pdf. 31 Octubre 2020.
- COPRECOVID, (2020). *COVID19 Gobierno de Guatemala*. <https://covid19.gob.gt/semaforo.html>, 1 Noviembre 2020..

Perfil del autor

* Eduardo Núñez Vargas

Politólogo de la Universidad de Costa Rica con postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Actual doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ha ejercido como Director de Proyectos de Asistencia Técnica Electoral y Coordinador de Programas para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Actualmente es Director Residente del Instituto Nacional Demócrata en Guatemala y del Programa Regional de NDI para Centroamérica.

ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE LA SITUACIÓN PARAGUAYA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Monica Perez dos Santos*

Liliana Patricia Ortiz Ospino*

1. BALANCE Y CONTEXTO DEL PARAGUAY DURANTE LA PANDEMIA

Paraguay en la prepandemia

En el 2019 la población de Paraguay, según proyecciones de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo-DGEEC, alcanzó los 7.152.703 habitantes concentrados principalmente en el área urbana y en los que cerca del 40 por ciento pertenecían al grupo etario de niños y jóvenes (DGEEC, 2019a).

Con una extensión de 406.752 km² divididos en dos regiones: la oriental y la occidental, Paraguay exhibió en el periodo 2017-2019 algunos signos de preocupación por su situación económica, como sucedió con la tasa combinada de subocupación y desocupación, que había alcanzado al cierre del año 2019 el 12%; la disminución de las exportaciones, que giraban la balanza de la cuenta corriente al lado negativo con 385 millones de dólares; y un aumento de la deuda pública externa, que alcanzó cerca de 18% del PIB nacional (DGEEC 2019b, Banco Central del Paraguay-BCP 2019a).

En el año 2019 el Producto Interno Bruto PIB cerró la vigencia sin crecimiento económico aparente frente al año anterior (0,2%), registrando su mayor contribución en el sector terciario (activi-

dades de comercio y servicios), pero con cierto dinamismo en los sectores de construcción y manufactura (CEPAL 2019, BCP 2019b, IMF 2020). La economía paraguaya fue afectada por varios choques naturales. En primera instancia, la producción agropecuaria se vió mermada a causa de la sequía y luego debido a inundaciones. La producción hidroeléctrica disminuyó por los bajos niveles de agua. Las exportaciones sufrieron como consecuencia de la debilidad económica de sus principales socios comerciales, Argentina y Brasil, así como de la aguda depreciación de la moneda (FMI 2019 pág. 2, BCP 2020).

Además de lo planteado, se sumaban en la época de prepandemia los altos niveles de informalidad en las actividades económicas que afecta no solo la respuesta a choques en el corto plazo, sino también limita la capacidad de expandir el crecimiento potencial del país en el largo plazo de manera inclusiva e incrementa la fragilidad de los sectores más vulnerables de la población al mismo tiempo que restringe el crecimiento de la productividad de la economía en su conjunto (Feal, 2020).

En el escenario político se dibujaba un difícil primer año del presidente Mario Abdo Benítez, marcado por situaciones adversas al mandatario, lo que le costó una desaprobación de la opinión pública cercana al 70%. La crisis diplomática con Israel recién iniciado su gobierno luego de rever-

tir la decisión del traslado de la sede paraguaya de Tel Aviv a Jerusalén, las situaciones de tensión tras enfrentar una amenaza de juicio político y las destituciones o renunciaciones de algunos de sus jefes de cartera, fueron algunos de los incidentes más destacados del ámbito político durante 2019 (Abente, 2020).

A pesar de que la tasa de incidencia de la pobreza se ha reducido significativamente en esta década y la esperanza de vida al nacer pasó de 70 años en el 2000 a 74,5 años en el 2019, otros indicadores sociales, como la educación o las emisiones de gases como proxy de la calidad del aire, no se encuentran en sus mejores niveles (DGEEC 2019a, Banco Mundial 2020). Las notorias caídas en la asistencia escolar, el aumento de la tasa de deserción y la baja calidad educativa han sido algunos de los desafíos más importantes que debe enfrentar el sector de educación (Palacios 2014, Ortíz 2014). Por otro lado, las políticas implementadas para mejorar la calidad del aire se encuentran en su fase de ejecución inicial, con la creación de la Dirección General del Aire. Se prevén en el futuro mejorías en este aspecto (Ley No. 5211/2016).

Por su parte, el desempeño del sistema de salud en Paraguay, si bien había mostrado cambios positivos en sus indicadores, también enfrentaba recientemente importantes problemáticas que no habían sido superadas en 2019. La precaria cobertura de atención en salud, la insuficiente regulación en la distribución de sus recursos humanos, la heterogeneidad y alta dispersión en los precios de medicamentos e insumos médicos, el escaso registro, análisis y difusión de la información para la toma de decisiones en el sector y la necesidad de aumento en la capacidad instalada para atender situaciones de emergencia, son algunos de los asuntos en salud que requieren mayor atención antes del cierre de la década (Mancuello y Cabral 2011, Giménez et al 2017).

En síntesis, la situación socioeconómica de Paraguay en la prepandemia, pese a los esfuerzos gubernamentales que reflejaban algunas mejoras en las condiciones de vida de los paraguayos, presentaba también problemáticas que requerían atención por parte del Estado y una importante inversión de recursos públicos para su solución.

Medidas adoptadas para la atención de la emergencia sanitaria debido a la pandemia del COVID-19

En el contexto precedente y tras una leve mejoría económica de Paraguay en el primer trimestre del 2020, que para entonces registraba un crecimiento de 3.5% explicado por la dinámica agrícola, el comercio y los servicios (BCP, 2020), la declaración del 11 de marzo por parte de la Organización Mundial de la Salud-OMS en la que informó que el coronavirus (COVID-19) se había expandido a ciento dieciocho países y había contagiado a más de 125.000 personas y que, por tanto, el mundo se enfrentaba a una pandemia (OMS citado por Ortiz et al 2020 pág. 3, Universidad de Johns Hopkins 2020), trajo consigo la adopción de acciones restrictivas en muchos países que desencadenaron en una compleja situación, especialmente en aquellas regiones con problemáticas preexistentes en sus sistemas de salud o caracterizados por la desigualdad, la pobreza y la informalidad como es el caso de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020a).

Paraguay, que venía recuperándose gradualmente, no escapaba a la realidad mundial. El primer caso de COVID-19 se detectó el 7 de marzo del 2020. El Gobierno Nacional reaccionó ante el brote del COVID-19 en el país, declarando estado de emergencia nacional y adoptando un conjunto de medidas y mecanismos de respuesta para hacer frente a la pandemia, con el objeto de mitigar el

impacto en la economía, las empresas y los hogares (Goto, 2020). Así, el 26 de marzo del 2020 el Poder Legislativo aprobó la Ley N° 6524/2020 que declara el estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay para el Ejercicio Fiscal de 2020. Con la entrada en vigencia de dicha ley, se adoptaron las primeras decisiones administrativas, fiscales y financieras para hacer frente a la situación sanitaria debido al COVID-19 (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2020).

En la ley de emergencia se autoriza al Poder Ejecutivo implementar medidas excepcionales de carácter presupuestario, fiscal y administrativo, de protección del empleo, política económica y financiera, fortalecimiento del sistema de salud, y mitigación del corte de la cadena de pagos (Ley No. 6524/2020).

Se destacan en estas disposiciones la facultad para realizar modificaciones en el presupuesto de los organismos y entidades del Estado-OEE, independientemente de la fuente de financiamiento y entre entidades directamente afectadas por la emergencia sanitaria, ayudas y bonificaciones al personal de la salud, gastos adicionales en programas de salud y protección social, simplificación de trámites para la contratación pública, exoneración de pagos de servicios públicos del segundo trimestre, aportes al sistema financiero para líneas de crédito a micro, pequeñas y medianas empresas, subsidios para trabajadores informales, reasignación de líneas de gasto no prioritarias y una moratoria en multas por pagos de impuestos retrasados (Ley No. 6524/2020).

Para financiar este conjunto de medidas, el Gobierno recibió autorización para suscribir convenios de préstamos con organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y de ayuda oficial, entre otros, hasta un límite de mil seiscientos

millones de dólares y para la suspensión para el presente ejercicio fiscal de los artículos de la Ley N° 5098 de Responsabilidad Fiscal (2013), que hacen referencia al límite de déficit fiscal (Ley 6524/2020). Adicionalmente, en el marco de la ley de emergencia se dispuso, para el ejercicio fiscal 2020, la suspensión de todo pago monetario a las agrupaciones políticas en concepto de aporte estatal y subsidio electoral (Decreto del Poder Ejecutivo N° 3536/2020).

Por su parte, el Banco Central del Paraguay inyectó liquidez a la economía reduciendo la tasa de interés de política monetaria y relajó temporalmente las reglas de provisión para no penalizar las reestructuraciones y prolongaciones de crédito, entre otros (BCP, 2020).

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social expidió más de setenta actos administrativos con medidas para la contención del virus, como planes de acción de salubridad, controles migratorios, distanciamiento social, restricción en el desarrollo de actividades económicas, cuarentenas totales, inteligentes o selectivas, actividades en confinamiento, manejo de albergues y protocolos de bioseguridad. Se reacondicionaron centros de salud para atender la pandemia, se construyeron hospitales de contingencia para aumentar la oferta de camas, se crearon nuevos laboratorios privados y públicos para aumentar el número de pruebas de contagios. Consecuentemente, fueron incorporados al sistema un número significativo de trabajadores de la salud (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2020).

En el campo social, las medidas adoptadas se dieron con el objeto de salvaguardar el ingreso de los trabajadores formales o informales y, en consecuencia, mantener el consumo de los hogares. Se diseñaron e implementaron dos programas sociales temporales: Pytyvõ de ayuda económica

y Ñangareko de seguridad alimentaria, que se sumaron a los ya existentes y ampliados: Tekoporã de asistencia a familias vulnerables y adultos mayores. Además, se incorporaron pagos por cese y suspensión laboral y pagos de reposo médico por COVID-19 a trabajadores activos a través del Instituto de Previsión Social-IPS.

A fines del primer semestre del año el gobierno presentó el plan holístico de recuperación económica, denominado “Ñapu’ã Paraguay”, que aborda cuestiones a corto plazo relacionadas con el COVID-19, y aspectos estructurales a más largo plazo. En dicho plan, el gobierno estableció la destinación de fondos provenientes del Presupuesto General de la Nación, del saldo pendiente de desembolso contemplado en la Ley de Emergencia Nacional y de recursos adicionales: 350 millones de dólares para la Administración Central y 461 millones de dólares para la capitalización de la banca pública (Banco Nacional de Fomento-BNF, 2020; Agencia Financiera de Desarrollo-AFD, 2020). De esta manera, el plan asigna un total de 2.514 millones de dólares distribuidos en tres ejes estratégicos: la protección social, la inversión pública para empleados y el otorgamiento de créditos para el desarrollo. El plan propone también importantes reformas estructurales, incluidas la reforma de la función pública, una evaluación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, una reforma administrativa del Estado, la reforma de la carta orgánica de la Agencia Financiera de Desarrollo y un sistema de contratación pública más eficiente (Secretaría Técnica de Planeación-STP, 2020).

De esta manera, el conjunto de medidas y mecanismos económicos y sociales implementados por el gobierno consistieron en garantizar liquidez, crédito, ayuda directa, protección del empleo, apoyo a la producción, apoyo a las MIPYMES, ayuda humanitaria y acciones sanitarias de contención al virus (CEPAL, 2020b).

2. PRONÓSTICO Y DESAFÍOS FUTUROS: ALTERNATIVAS DE RESILIENCIA

Consecuencias económicas y sociopolíticas mediatas e inmediatas de la pandemia

Enfrentar la crisis multidimensional del COVID-19 requiere respuestas de políticas de Estado no convencionales. Las derivaciones económicas y sociopolíticas de la pandemia COVID-19 se han manifestado en todos los sectores de manera heterogénea. En el actual contexto, los gobernantes se enfrentan a un nuevo rompecabezas complicado de resolver: ¿cómo financiar mayores exigencias de gasto en medio de una recesión económica que se prolonga por segundo año consecutivo, una caída de los ingresos -tanto públicos como privados- y un fuerte aumento de la deuda? ¿Cómo enfrentar las problemáticas sociopolíticas para garantizar el bienestar de los ciudadanos en estos tiempos de crisis?

Existe cierto consenso entre los analistas económicos para afirmar que la crisis debido al COVID-19 combina características tradicionalmente asociadas con choques tanto de oferta como de demanda (Brinca, Duarte y Faria 2020). Mientras algunas industrias se benefician potencialmente del aumento de la demanda —como la alimentaria, telecomunicaciones, farmacéutica—, otras están cerrando parcial o completamente, como las vinculadas a actividades de hoteles y restaurantes, comercio, servicios a las empresas, transporte y servicios a los hogares (BCP, 2020b). Por el lado de la oferta, la interrupción de muchas actividades productivas y el cierre de fronteras han generado dificultades en el suministro de insumos, nacionales e importados para las empresas que han seguido operando. Por el lado de la demanda, la reducción de los ingresos de los hogares, el de-

terio de los términos de intercambio y la incertidumbre resultaron en un menor nivel y cambio en los patrones de consumo (CEPAL 2020b, Goto 2020).

Si bien las medidas gubernamentales lograron mitigar los efectos de la crisis económica con una desaceleración más baja de lo que se esperaba, la irrupción de la crisis por la emergencia sanitaria ha tenido un fuerte impacto sobre las finanzas públicas, afectadas ya por la sequía e inundaciones de 2019, siendo uno de los factores principales de la duplicación del déficit fiscal a casi 3% del PIB. El gasto público en atención de la salud y la protección social ha pasado a ser urgente en un momento en que el confinamiento y el cierre de fronteras impacta en los medios de vida de toda la población. El impacto de la pandemia sobre la economía y la sociedad posterga el regreso del déficit fiscal al tope de 1,5% del PIB contemplado en la Ley de Responsabilidad Fiscal, el cual se estima llegará a un poco más del 7% al cierre del 2020 (BCP, 2020a).

El Estado paraguayo contrató préstamos externos y colocó bonos soberanos a niveles sin precedentes para subsanar el impacto negativo del COVID-19. Estimaciones refieren que el nivel de endeudamiento del Estado estará sobre el 30% del PIB al cierre del 2020, al límite de su capacidad de endeudamiento, considerando la baja presión tributaria del país del 10% del PIB (International Monetary Fund-IMF, 2020). La sostenibilidad de la deuda y su gestión constituyen desafíos intergeneracionales importantes, en un contexto de gran incertidumbre en torno a las perspectivas de crecimiento y de comercio, pudiendo comprometer la estabilidad macroeconómica, el clima de inversiones y la subsecuente posibilidad de avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo-DGEEC la tasa de desocu-

pación en el segundo trimestre del 2020 fue de 7,6% . Combinada con la tasa de subocupación, alcanzó el 15,9% (DGEEC, 2020) que, junto con la caída en la actividad económica de 8,5% (BCP, 2020) en igual período, son cifras sin precedentes en el país. Los efectos del avance en la implementación del *Plan de Levantamiento Gradual del Aislamiento Preventivo General* —dividida en cuatro fases y denominada “cuarentena inteligente” —, así como el relajamiento por parte de la población en las medidas de prevención, y las sucesivas protestas producto del descontento popular por la crisis económica generada, vinculan a Paraguay con una de las aceleraciones más altas de América Latina en su tasa de contagios por COVID-19 (38,9%) (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social 2020b, Universidad de Johns Hopkins 2020, Worldometers 2020). Si surgen rebrotes y nuevos picos de la pandemia, las medidas sanitarias volverán a su estado más restrictivo pudiendo retardar el proceso de recuperación económica (Oddone, 2020) y agudizar conflictos sociales, como el aumento de la delincuencia, la desigualdad y la pobreza.

En la esfera educativa, tras decretarse el Aislamiento Preventivo General (Decreto N° 3478/2020) fueron suspendidas las clases presenciales, tanto en escuelas, como en colegios y universidades. Las clases se dictan por medio de plataformas virtuales, con las dificultades que esto conlleva en lo referente al costo y acceso a la conectividad requerida para realizar las actividades de aprendizaje, lo cual impide que los procesos de educación se den satisfactoriamente (CEPAL y UNESCO, 2020). Algunas entidades educativas privadas redujeron su cuota debido a la dificultad de pago. Muchas instituciones privadas están al borde de la quiebra. Durante el primer semestre del 2020 al menos noventa jardines de infantes y un colegio técnico cerraron (ABC Color, 2020).

Otras situaciones como resultado de los confinamientos de la sociedad paraguaya son la violencia doméstica, problemas de salud mental y aumento en la morbilidad por contagios (Worldpress 2020, Organización Panamericana de la Salud-OPS 2020), lo que ha “puesto de relieve, de forma inédita, la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la poca visibilidad que tiene este sector en las economías de la región, en las que se sigue considerando una externalidad y no un componente fundamental para el desarrollo” (CEPAL, 2020c), y ha reafirmado la centralidad de los cuidados, que recaen principalmente en los hogares y son realizados mayoritariamente de manera no remunerada por mujeres (ONU Mujeres y CEPAL, 2020).

En el ámbito electoral, a fines de marzo del 2020 el Tribunal Superior de Justicia Electoral-TSJE suspendió los plazos establecidos en el cronograma para la vigencia. Las elecciones internas de los partidos políticos, inicialmente programadas para julio de 2020, pasaron a junio de 2021. Las elecciones municipales (de intendentes y concejales) del periodo 2020-2025, señaladas en principio para noviembre, pasaron a octubre del 2021. De esta manera, el próximo mandato municipal tendría una duración de solo cuatro años, en vez de cinco, lapso normal establecido para la administración local. En el sector legislativo, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados sesionan de manera virtual, lo que también disminuye la velocidad del accionar del parlamento y de sus resultados (Rossel, 2020).

Así, los problemas preexistentes en imbricación con los nuevos que trae la pandemia pueden derivar en el recrudecimiento de la realidad nacional paraguaya y exigir de todos los actores análisis profundos y formulación de alternativas que den respuestas teniendo muy presente el contexto y las características particulares del país para el corto, mediano y largo plazo.

Alternativas de la economía social de mercado en Paraguay y Recomendaciones para afrontar el futuro

El impacto negativo del COVID-19 ha creado un ambiente de incertidumbre e inestabilidad en todo sentido, lo que ha llevado a los países latinoamericanos a pensar en alternativas de salida frente a la crisis (CEPAL, 2020a). En este tiempo el concepto de resiliencia, entendida esta como la capacidad de adaptación frente a la adversidad (RAE, 2020), cobra gran relevancia, pues aquellos países que logren esta capacidad durante el tiempo de la pandemia serán los que ganen terreno favorable en los ámbitos económico, social, político y tecnológico y, en consecuencia, una mayor satisfacción de sus ciudadanos, un ambiente de credibilidad y confianza, la garantía de los derechos, la consolidación del tejido social y, en síntesis, un mayor bienestar (Ibidem).

La creación de un ambiente resiliente demanda intervención del Estado, cuando existen fallas del mercado asociadas a la competitividad de las industrias, brechas de desigualdad e insuficiente protección social, aunado a una deuda creciente, entre otras realidades, todas presentes en Paraguay (Lüders y Arqueros 2020, IBE 2020).

En algunas operaciones estadísticas realizadas en el país, la opinión pública paraguaya demanda la presencia del Estado para resolver o atender sus problemas económicos y sociales, de inequidad e inseguridad, (Peris y Cerna, 2015). Todo ello, sumado a la tradición de establecer relaciones con organismos de cooperación en busca de apalancamiento, pueden ser señales de un ambiente de apertura para el modelo de Economía Social de Mercado-ESM (IBE, 2020).

En este sentido la Economía Social de Mercado se presenta como una alternativa atractiva para

atender las situaciones expuestas en los anteriores acápite pues, como modelo económico, implica un Estado fuerte, ordenado y ordenador, interesado en el fortalecimiento de las instituciones para la sostenibilidad de un conjunto de mercados competitivos, que además debe velar por la paz, la justicia social, la equidad y la reducción de la pobreza (Roncaglia, 2019, pág. 242).

Ahora bien, para ampliar esta comprensión es posible revisar el concepto y los principios económicos y estructurales que se requieren para su adecuada implementación en Paraguay. Como fundamento se tiene presente que la ESM se basa en “la organización de los mercados como principal sistema de asignación de recursos, tratando de proveer y corregir las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operación eficiente y equitativa” (Resico, 2011, pág. 107).

Como modelo sociopolítico, la Economía Social de Mercado se rige por principios estructurales y reguladores. Los principios estructurales son “dedicados a garantizar el ámbito de libertad económica y los reguladores, son los que previenen los posibles abusos de esa libertad y garantizan que los beneficios generados en el mercado se difundan de manera socialmente justa” (Resico, 2011, pág. 118).

Encontramos en los principios estructurales la propiedad privada, mercados abiertos y competitivos, libertad de establecer contratos, políticas económicas estables y predecibles, transparencia y primacía de la política monetaria. De otra parte, en los principios reguladores se destacan: capacidad de intervención del Estado, control y reducción del poder monopólico, política anti-ciclica integral, política social y precios que reflejen todos los costos (Resico, 2011, pág. 119).

Paraguay presenta un terreno abonado para algunos de los principios de la ESM; sin embargo, es

necesario trabajar en otros para que la potencialidad del modelo pueda desplegarse totalmente en el país. En los principios estructurales, Paraguay es fuerte en la concepción de la propiedad privada respaldada en la Constitución Nacional de 1992, Artículo 109; los mercados abiertos, la libertad para establecer contratos, una política económica estable que, según datos históricos, se recupera con facilidad y privilegia la política monetaria (Fondo Monetario Internacional, 2019). Los aspectos a trabajar en estos principios son la competitividad de todos sus mercados y la transparencia de las instituciones (IBE 2020, pág. 8).

De otra parte, en los principios reguladores se tiene capacidad para la intervención del Estado, políticas para la reducción del poder monopólico (Artículo 107, Constitución de la República del Paraguay) y una política social acorde con las problemáticas existentes en el país, aunque con potencial de desarrollo. De esta manera, con el propósito de adecuar su entorno al modelo de la Economía Social de Mercado debe garantizar mayor transparencia en la fijación de precios y las estructuras de costos.

En síntesis, para que Paraguay pueda adoptar adecuadamente el modelo sociopolítico de la Economía Social de Mercado debe buscar, en el corto plazo, la formulación e implementación de políticas públicas que contengan dentro de sus estrategias el fortalecimiento institucional y jurídico del país y la transparencia, aunados a condiciones favorables para la competitividad, el aumento de competencias para el desarrollo del trabajo e innovaciones y aumento en la cobertura del sistema de protección y seguridad social de sus ciudadanos.

Así mismo, el futuro cercano de los países de América Latina en general, y de Paraguay en particular, se vislumbra con varias dificultades y problemáti-

cas. Los "policymakers" tienen la oportunidad y responsabilidad de adoptar medidas que permitan estabilidad económica y política con nuevas oportunidades con el objeto de reducir la inequidad y garantizar el aumento de la calidad de vida de la ciudadanía.

El incremento en la competitividad de los mercados y en las capacidades de los ciudadanos para el emprendimiento, la creación de nuevas tecnologías o lineamientos para el aumento de las competencias básicas que se requieren para aumentar la productividad de las empresas existentes, deben ser parte del paquete de medidas que se ofrezcan para superar la crisis debido a la pandemia COVID-19. Asimismo, la gestión de la deuda es otro de los temas que debería atender Paraguay para garantizar estabilidad macroeconómica y atraer inversiones pues, como se ha visto, es uno de los temas que causa mayor preocupación de su política macroeconómica.

Adicionalmente, es necesario realizar un esfuerzo sostenido en la reducción de la pobreza y las brechas de desigualdad, acompañadas con sistemas de protección y seguridad social robustos que

garanticen sistemas integrales de cuidado (ONU Mujeres y CEPAL, 2020).

Es importante mencionar, que ante un escenario mundial de alta incertidumbre y de situaciones sin precedentes, cualquier recomendación podría ser insuficiente y requeriría de monitoreo permanente para evaluar su implementación. Esto, a su vez, conllevaría a la reorientación de medidas y mecanismos para hacer frente a todas las problemáticas existentes y venideras en la medida en que se necesiten. Por ello, la flexibilidad y resiliencia serán características importantes del futuro cercano.

Paraguay presenta un escenario propicio para el desarrollo de políticas acordes con la Economía Social de Mercado, que conduzcan al cumplimiento de la Agenda 2030. La estrategia de salida de la situación de crisis socioeconómica impuesta por la pandemia puede ser un pretexto oportuno, que invite a los "policymakers" a desarrollar procesos de orientación que conduzcan a los objetivos de este modelo económico, teniendo presente los cometidos nacionales y las expectativas de los ciudadanos de paz, equidad y justicia social.

Referencias

- Abente, D. (2020). *Paraguay 2019: el comienzo inusual de un gobierno sin luna de miel*. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 40, n. 2, p. 457-481, jun. 2020. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2020000200457&lng=es&nrm=iso
- Agencia EFE (2020). Paraguay Economía. *El presidente paraguayo defiende el endeudamiento para "el desarrollo" del país*. 20 de agosto. <https://www.efe.com/efe/america/economia/el-presidente-paraguayo-defiende-endeudamiento-para-desarrollo-del-pais/20000011-4324092>
- Agencia Financiera de Desarrollo (2020). Medidas Implementadas por la Agencia Financiera de Desarrollo y el Fondo de Garantía del Paraguay ante la Pandemia por COVID -19. https://www.afd.gov.py/archivos/covid-19/2-_RESULTADOS_ACTUALIZADOS_DE_LAS_MEDIDAS_IMPLEMENTADAS_POR_LA_AFD/Medidas_a_la_fecha.pdf

- Banco Central del Paraguay-BCP (2019a). Sistema de Cuentas Nacionales de Paraguay. Serie 2008-2018. <https://www.bcp.gov.py/nuevo-ano-base-2014-i642>
- Banco Central del Paraguay-BCP (2019b). PIB provisorio año 2019. <https://bcp.gov.py/>
- Banco Central del Paraguay-BCP (2019c). Índice de Precios al Consumidor. <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>
- Banco Central del Paraguay-BCP (junio 2020). Informe de Política Monetaria. file:///D:/Usuarios/Descargas/IPoM%20Junio%202020%20(1).pdf
- Banco Mundial (2020). Datos de los países: Paraguay. <https://datos.bancomundial.org/pais/paraguay?view=chart>
- Banco Nacional de Fomento (2020). Presidente del BNF presentó acciones de apoyo a la reactivación económica e instó a las autoridades a tratar al BNF como un Banco y no como un Ministerio. <https://www.bnf.gov.py/noticias/presidente-del-bnf-presento-acciones-de-apoyo-a-la-reactivacion-economica-e-insto-a-las-autoridades-a-tratar-al-bnf-como-un-banco-y-no-como-un-ministerio-417>
- Brinca, P. Duarte, J. Faria, M. (2020). *Measuring Labor Supply and Demand Shocks during COVID-19*. Julio 2020. <https://s3.amazonaws.com/real.stlouisfed.org/wp/2020/2020-011.pdf>
- CEPAL (2019). Paraguay. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44326/BPE2018_Paraguay_es.pdf?sequence=113&isAllowed=y
- CEPAL (2020a). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- CEPAL (2020b). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf
- CEPAL (2020c). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf
- CEPAL y UNESCO (2020). COVID-19 RESPUESTA. *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>
- Constitución de la República del Paraguay (1992). https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 3536/2020. POR EL CUAL SE MODIFICA Y AMPLÍA EL DECRETO N° 3506/2020, «Por el cual se reglamenta la ley n° 6524/2020, “que declara estado de emergencia en todo el territorio de la república del paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”, 15 de abril del 2020. <https://www.bacn.gov.py/archivos/9156/DECRETO%203536.pdf>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo-DGEEC (2019a). PARAGUAY: Proyecciones de población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad, 2019. https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20departamentos/2019/Paraguay_Triptico_2019.pdf

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo-DGEEC (2019b). Paraguay. Superficie del país, según región y departamento <https://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=17>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo-DGEEC (2019b). Paraguay. Tasa de la Fuerza de Trabajo, Ocupación, Desocupación, Subocupación por Insuficiencia de tiempo de trabajo y Subocupación combinada de subocupación y desocupación por año y trimestre, según área de residencia y sexo. Años 2017, 2018, 2019 y 2020. <https://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3>
- Feal, S. (2020). Factor Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo-BID. ¿Por qué es importante formalizar la economía de Paraguay para superar la crisis del COVID-19? <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/por-que-es-importante-formalizar-la-economia-de-paraguay-para-superar-la-crisis-del-covid-19/>
- Fondo Monetario Internacional-FMI (2019). *Personal Técnico del FMI concluye visita al Paraguay*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/11/12/pr19410-paraguay-imf-staff-concludes-visit-to-paraguay>
- Gimenez, E. Et al (2017). Composición del gasto de bolsillo en el sistema de salud del Paraguay. En: Memorias del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud. vol.15 no.3. Asunción: IICS. http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1812-95282017000300064&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Goto, G. (2020). Perspectivas económicas de 2020/21. Webinar CPA Ferrere para Puente. ¿Pasó lo peor? <https://youtu.be/aYSrOeMB4U>
- International Monetary Fund-IMF (2019). IMF Country Report No. 19/111. Paraguay 2019 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Paraguay. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/04/30/Paraguay-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46837>
- International Monetary Fund-IMF (2020). IMF Country Report No. 20/127. Paraguay request for purchase under the rapid financing instrument—press release; staff report; and statement by the executive director for Paraguay. Abril 2020. file:///D:/Usuarios/Descargas/1PR-YEA2020001%20(1).pdf
- Instituto Brasileño de Economía-IBE (2020). *Con la llegada de la pandemia de Covid-19 en la región, el clima económico se deteriora rápidamente en América Latina*. https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-05/encuesta-economica-de-america-latina_fgv_press-relea-se_abr20_0.pdf
- Ley N° 5098 de Responsabilidad Fiscal (2013). Poder Legislativo. <https://www.bacn.gov.py/archivos/4671/20160404110615.pdf>
- Ley N° 6524, “Que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la república del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras (2020). Poder Legislativo. <https://www.bacn.gov.py/archivos/9156/LEY6524.pdf>
- Lüders, R. y Arqueros, C. (2020). Seminario de la Fundación para el Progreso-FPP. Santiago de Chile. ¿Qué entendemos por economía social del mercado? <https://www.youtube.com/watch?v=JnSK48HApgc>
- Mancuello, J. y Cabral, M. (2011). Revista de Salud Pública Paraguay 2011. *Sistema de Salud de Paraguay*.; Vol. 1 (1): 13-25 <http://revistas.ins.gov.py/index.php/rspp/article/view/20/19>

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2020a). Antecedentes regulatorios. <https://www.mspps.gov.py/dependencias/porta1/adjunto/08b70a-LeyN6524DeclaracinEstadodeEmergencia.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2020b). Reportes COVID19. <https://www.mspps.gov.py/reporte-covid19.html>
- Noticias ABC Color (Consultado en septiembre de 2020). *En total, noventa jardines de infantes y un colegio ya cerraron sus puertas*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/05/13/en-total-90-jardines-de-infantes-y-un-colegio-ya-cerraron-sus-puertas/>
- Oddone, G. (2020). Perspectivas económicas de 2020/21. Webinar CPA Ferrere para Puente. ¿Pasó lo peor? <https://youtu.be/aYSrIOeMB4U>
- Organización Panamericana de la Salud-OPS (2020). *Pandemia por COVID-19 exacerba los factores de riesgo de suicidio*. <https://www.paho.org/es/noticias/10-9-2020-pandemia-por-covid-19-exacerba-factores-riesgo-suicidio>
- ONU Mujeres y CEPAL (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45916/190829_es.pdf
- Ortíz, Luis. (2014). Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina. *La educación escolar en Paraguay. El sistema educativo ante los desafíos de la desigualdad*. Chile: SOPLA-KAS. <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4922/Los%20desaf%3%ADos%20de%20Educaci%C3%B3n%20Preescolar,%20B%C3%A1sica%20y%20Media%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1#page=223>
- Ortíz, Liliana. et al. (2020). revista: Verba Iuris. Bogotá: Universidad Libre. *Modelo de análisis para la identificación de riesgos de contratación en el ámbito territorial: un análisis de la contratación estatal en la emergencia sanitaria debido al COVID19*. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris>
- Palacios, G. (2014). Situación de la educación en Paraguay por departamento, a la luz de los indicadores educativos 2014. Asunción, Universidad Nacional de Asunción. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5654329>
- Peris, C. y Serna, S. (2015). Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. *Inseguros, pobres y felices. La seguridad privada como respuesta al incremento de la percepción de inseguridad ciudadana en Paraguay*. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/109/99>
- Presidencia de la República del Paraguay (2020). Segundo Informe Oficial del presidente Mario Abdo Benítez al Congreso y a la Nación. Asunción: Presidencia de la República del Paraguay.
- Resico M, (2011) Introducción a la Economía Social de Mercado. Río de Janeiro, Brasil: Edición Latinoamericana SOPLA, Fundación Konrad Adenauer.
- Roncaglia, A. (2019) La era de la disgregación: Historia del pensamiento económico contemporáneo. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Rossel, C. (2020). Financiamiento político en Paraguay. Asunción: Editora Litocolor. pág. 125

Secretaría Técnica de Planificación – STP (2020). Plan de recuperación económica “Ñapu’ã Paraguay”. <https://www.stp.gov.py/v1/gobierno-presento-plan-de-recuperacion-economica-na-pua-paraguay/>

Universidad Johns Hopkins (2020). Coronavirus COVID19 Global Map. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Worldometers (2020). Coronavirus data bases. <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/paraguay/>

Worldpress (2020) Monitoring the Legal Response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean. *COVID-19 y violencia intrafamiliar en Paraguay* <https://lawlibrariansmonitoringcovid19.com/2020/09/06/covid-19-y-violencia-intrafamiliar-en-paraguay/>

Perfil del autor

* Monica Perez dos Santos

Doctor rerum politicarum (Suma Cum Laude) en Economía de la Universidad Friedrich-Alexander Universitaet Erlangen-Nuernberg, Alemania, y economista de la Universidad Nacional de Asunción. Fue presidente del Banco Central del Paraguay, ministro del Poder Ejecutivo y miembro del Equipo Económico Nacional. Es consultora internacional en economía, finanzas y políticas públicas, miembro del Consejo Superior de la Universidad Paraguayo Alemana (UPA) y vicepresidente de la Fundación Sello Mujer, entre otros.

* Liliana Patricia Ortiz Ospino

Ingeniera Industrial de la Universidad del Norte, Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y especialista en Gerencia y Gestión Cultural de la Universidad del Rosario, todas tres en Colombia, con experiencia de quince años en investigación, diseño de sistemas de información y análisis de datos. Ha trabajado en procesos formativos y de transferencia de conocimiento de diseño metodológico para la medición de las actividades de industrias creativas y de innovación en la República del Paraguay.

I EL PERÚ Y LA PANDEMIA

Maria Sosa*
Glatzer Tuesta*

El primer caso de COVID-19 en el territorio se reportó el 6 de marzo y tan solo 10 días después, con 86 personas infectadas confirmadas, el presidente Martín Vizcarra declaró el estado de emergencia nacional y aislamiento obligatorio por 15 días, que terminaron convirtiéndose en 107. Se trató de una cuarentena estricta, en el que las personas no podían dejar sus hogares salvo para adquirir productos farmacéuticos y de primera necesidad, ir a centros de salud, cuidar a personas vulnerables y acudir a entidades financieras.

Resulta lógico que, por el mismo tiempo de paralización del comercio y economía, la crisis sanitaria se convirtiese, también, en una crisis económica. Sin embargo, en el Perú las cosas fueron mucho más allá: rozó con una crisis humanitaria.

EL MANEJO ECONÓMICO

Según cifras oficiales, el empleo informal en el Perú alcanza el 72% (INEI, 2018). En los trabajadores, esta condición se suele traducir en precariedad laboral, ante la falta de fiscalización. Otro rasgo de este grupo humano es que un gran número de ellos obtiene sus ingresos diariamente. A este sector, el anuncio de un día para otro de una cuarentena absoluta significó la privación de su sustento cotidiano. Pensando centralmente en ellos, el Gobierno anunció- el primer día de la

medida de aislamiento- que se brindaría un bono económico de 380 soles a 2 millones 700 mil familias en condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan sortear los 15 días de paralización laboral.

La ampliación del aislamiento social obligatorio por dos semanas más, hizo que el Ejecutivo otorgara un segundo bono económico de 380 soles a este mismo grupo y que, después, ante las siguientes ampliaciones de la medida decidiera, el 23 de abril, otorgar un Bono Familiar Universal de 760 soles. El monto de este subsidio, que se anunció para 6.8 millones de hogares, se formuló pensando en el costo de una canasta básica de alimentos mínima que requiere una familia para sostenerse por un mes. Y es que, desde que se decretó la cuarentena, ya había pasado un poco más de este tiempo. Cabe precisar que los primeros beneficiarios de los pasados bonos no recibieron un nuevo pago, con el Bono Familiar Universal se trató, más bien, de ampliar el universo de favorecidos.

“El primer bono de 380 soles fue por 15 días, y cuando se amplió la cuarentena se decidió dar 380 soles adicionales. Para las poblaciones identificadas en los padrones, el monto de 380 soles es quincenal, entonces este subsidio irá de la mano con el tiempo que dure la cuarentena”, había explicado la ministra de Economía y Finanzas a inicios de abril.

Sin embargo, esto no sucedió. Cuando el Gobierno anunció el fin de la cuarentena total el primero de julio, aún continuaba haciendo entrega del Primer Bono Universal Familiar. Los inconvenientes para la entrega de este subsidio fueron estructurales: hicieron visible la exclusión financiera en la que vive gran parte de la población, especialmente la rural, además de la precaria información que maneja el Estado sobre su población.

Ante las quejas de las personas que, cumpliendo con los requisitos, no habían sido considerados para ser beneficiarios del bono, el Gobierno optó por extender la entrega a una segunda etapa y, también, abrir otros subsidios más (Bono Independiente, Bono Rural, Bono Yo me quedo en casa, etc). El 10 de octubre, casi cinco meses después de la emergencia nacional y ya sin cuarentena general, el Gobierno recién inició la entrega del Segundo Bono Familiar.

Mientras las quincenas pasaban, en la capital los migrantes internos -que décadas atrás llegaron a Lima con la esperanza de tener un futuro mejor- perdían sus fuentes de ingreso y, con ello, la posibilidad de pagar por un lugar donde vivir. Empezaron a quedarse en las calles y desde la quincena de abril, de forma espontánea, poco a poco todos ellos emprendieron el retorno a su lugar de origen a pie, en multitudes, exponiéndose al virus. Aquel “éxodo” causó dos graves problemas al Gobierno; por un lado, el caso humanitario en sí mismo de las aproximadamente 167.856 personas que las cifras oficiales contaban y, por otro, el foco infeccioso que estas multitudes representaban y que movilizaban con ellos.

El Ejecutivo respondió rápidamente con el operativo “Retorno Seguro”, que trasladaba a grupos de personas hacia sus respectivas regiones siguiendo estrictas medidas de seguridad. Sin embargo, a pesar del esfuerzo, el problema era mucho más grande que la solución: las personas fueron aten-

didadas de a pocos, ya que no solo debían pasar por pruebas de descartar de coronavirus antes de emprender el rumbo a su lugar de origen, sino que, una vez allí, el Gobierno regional debía proveer, a cada uno de los retornantes, hospedaje y alimento por los 14 días que pasaría en cuarentena antes de poder volver a su hogar. El 4 de mayo, el presidente del Consejo de Ministros informó que 18 020 ciudadanos habían regresado a sus regiones con ayuda estatal. A los otros se les pedía paciencia y tranquilidad mientras esperaban la ayuda.

Con respecto al apoyo económico al sector formal, el Gobierno fue bastante conservador. A finales de marzo, con el fin de garantizar liquidez a las familias, se publicó un decreto que suspendía, durante el mes de abril, el aporte a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) de los todos los trabajadores. A mediados de ese mes, el Gobierno reguló la suspensión perfecta de labores, una figura opcional para las empresas que no han obtenido ganancias por todo un mes. La medida las facultó a cesar temporalmente a sus empleados sin necesidad de pagar su remuneración respectiva, para así preservar el vínculo entre empleado y empleador. Entre las medidas compensatorias para los trabajadores afectados con aquel recurso, el Estado prevé una prestación económica mensual de 760 soles hasta por tres meses tan solo si se cumple con los siguientes requisitos: ser parte de una empresa con menos de 100 empleados, que la remuneración del afectado no supere los 2.400 soles mensuales y que no haya sido favorecido con algún bono económico otorgado por el Estado. De no poder acceder a este, el trabajador tiene la posibilidad de disponer de su fondo individual de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) o AFP.

Desde el Parlamento se han propuesto leyes para aliviar económicamente a la ciudadanía que han sido calificadas por el Poder Ejecutivo y distintos

especialistas como antitécnicas y populistas. Una de las primeras en causar polémica fue la ley que autorizó el retiro de hasta el 25% de los fondos de pensiones (AFP), aprobada por insistencia en el Legislativo después de haber sido observada por el presidente Vizcarra. Luego se presentó la ley que proponía el congelamiento de deudas bancarias y la ley de devolución de aportes de sistema público de pensiones.

De marzo a septiembre, en medio de la pandemia, el Congreso presentó seis pedidos de interpelación a los ministros de Estado, negó la investidura de un nuevo gabinete ministerial e intentó vacar al presidente.

Es importante mencionar que los actos de corrupción se multiplicaron durante la crisis sanitaria. Como apunta el área Justicia Viva del IDL, estos se incrementaron en un 700% durante los primeros 100 días de confinamiento, muchos de ellos relacionados con la actuación de autoridades encargadas de proveer canastas básicas de alimentos, bonos compensatorios y uso de material de bioseguridad.

LA SALUD

Cuando la pandemia llegó al Perú, encontró a un país con un sistema de salud absolutamente precario. En marzo, solo se contaba con 100 camas en unidades de cuidados intensivos (UCI) y un laboratorio estatal capaz de procesar 500 pruebas moleculares diarias para detectar la COVID-19. El Gobierno peruano, para evitar un colapso hospitalario, le pidió a la población no ir a los hospitales a menos de que su estado de salud sea realmente grave. Sin embargo, no fortaleció el sistema de atención primaria, fundamental para que los casos de COVID-19 no se agraven. Asimismo, para sortear el inconveniente de las pruebas molecu-

lares, optó por usar las serológicas -más baratas y sin necesidad de ser procesadas en un laboratorio-, pero estas pruebas (también llamadas “rápidas”) no pueden ser usadas en una estrategia de diagnóstico, debido a que la imposibilidad de detectar a los contagiados en la primera semana de la enfermedad imposibilita realizar aislamientos y detener la propagación de la enfermedad. Ahora sabemos que aquella estrategia fue un grave error. En agosto, con 87.53 muertos por cada 100.000 habitantes, el país encabezó la tasa de mortalidad por COVID-19 más alta de los países afectados por el virus, según la Universidad Johns Hopkins.

Otro de los problemas ya identificados en el sector Salud es el fraccionamiento de sus sistemas, que hacen que estos no se relacionen entre sí y que ofrezcan servicios de calidades completamente distintas. Durante la pandemia, el Sistema Integral de Salud (SIS) del Ministerio de Salud, el Seguro Social de Salud (EsSalud) del Ministerio de Trabajo, las sanidades de las Fuerzas Armadas, la sanidad de la Policía Nacional y los servicios privados reconocieron únicamente a sus pacientes y dejaron a los otros a su suerte, sin importar que las camas UCI escasearan. Esto sucedió a pesar de que a finales de abril el Gobierno haya asegurado que toda persona -independientemente de que su asegurador sea el SIS, EsSalud o un privado- podía atenderse en otro servicio, ya sea privado, EsSalud o un hospital público.

Si bien tardíamente pudo establecerse el intercambio prestacional entre los sistemas estatales de salud, el Gobierno nunca pudo lograr la cooperación exitosa del sistema privado. A finales de junio, después de haber advertido que la Constitución faculta la expropiación por necesidad pública, el Gobierno alcanzó un acuerdo con las clínicas para atender a pacientes COVID-19. Sin embargo,

una investigación periodística de IDL-Reporteros (Benza, 2020) comprobó que hasta el 31 de agosto solo 20 pacientes se habían atendido en el marco del convenio, ya que “las UCI que se liberan suelen tener lista de espera, por lo que las clínicas las llenan de inmediato con sus pacientes”. Atendiendo a dicho asunto, el Congreso aprobó por insistencia la ley que pone las clínicas a disposición del Estado, en los casos que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, pero el Gobierno hasta hoy no la reglamenta.

LOS PENALES

Desde antes de que llegue la pandemia al Perú se sabía que los penales serían lugares especialmente complicados para el control de la COVID-19. Entre finales de febrero e inicios de marzo, cuando se sabía de la inminente llegada del virus, la prensa alertó en diferentes reportajes sobre las pésimas condiciones en la que vivían los internos del país y el certero drama que se configuraría si el virus llegara a brotar en los penales. ¿Cómo mantener el distanciamiento social en espacios con el 138 % de hacinamiento? y ¿cómo garantizar una higiene adecuada con un servicio de agua potable diario de tan solo un par de horas?, eran algunas de las preguntas que el Gobierno no contestó.

Las autoridades optaron por la estrategia de los “anillos sanitarios”, que consistía en reducir al máximo posible el contacto con el exterior, comprendiendo que la amenaza se encontraba en los agentes externos que pudieran tener el virus consigo e ingresarlo al penal (INPE, 2020). Para los trabajadores penitenciarios la toma de temperatura y, después, el uso de pruebas rápidas fueron parte del protocolo de bioseguridad antes de entrar a los establecimientos. En poco tiempo la COVID-19 ingresó a los penales y los con-

tagios crecieron estrepitosamente, sin embargo, el Gobierno no quiso escuchar las propuestas de especialistas y funcionarios de altos cargos que recomendaron medidas efectivas de deshacinamiento. Apostaron, en cambio, por la conversión de penas de los presos por omisión de asistencia familiar. El universo de posibles beneficiarios era de 2.700 personas, pero las condiciones que se pidieron para ellos -como efectuar el pago de la deuda alimentaria y el de la reparación civil- hizo que 10 días después de emitida la norma solo 210 internos salieran de prisión.

“Un criminal, un corrupto que ha robado al Estado aprovechándose de recursos de todos los peruanos, un feminicida, un violador de menores, ¿vamos a permitir que salga? Este Gobierno no lo va permitir”, dijo el presidente un día después de que se conociera que nueve presos habían fallecido durante un motín en el que se reclamaba por medidas efectivas para controlar el coronavirus.

Tiempo después, ante el llamado de atención de diferentes personalidades y organismos internacionales (CIDH, 2020), se publicó el Decreto Legislativo N° 1513, que establece disposiciones de carácter excepcional para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio del COVID-19. Era 4 de junio.

Hasta el 3 de septiembre 2.315 internos han recuperado su libertad, producto de los dos decretos mencionados, por lo que el hacinamiento en las cárceles sigue siendo un problema. La actual ministra de Justicia Ana Neyra anunció, en su primera entrevista televisiva en el cargo, que la aplicación de pruebas rápidas a las personas privadas de libertad sería su apuesta mayor para controlar la pandemia en estos establecimientos. Diversos expertos han cuestionado cómo se piensa hacer un correcto aislamiento de los casos de coronavirus con varios falsos negativos contagiando en la ecuación.

LA JUSTICIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

A mediados de julio, después de varios meses paralizados, el Poder Judicial retomó los juicios pendientes por medio de audiencias virtuales. Aquella medida ha hecho que los procesos judiciales por casos de violaciones a los derechos humanos enfrenten una compleja situación, al peligrar las garantías del debido proceso de las víctimas.

Uno de los problemas que el Área Legal del Instituto de Defensa Legal (IDL) -que patrocina los casos *Manta y Vilca* y *El Frontón*- advierte, se vincula a la brecha digital. “Un porcentaje mayoritario de familiares de las víctimas de los casos de violaciones a los derechos humanos pertenecen a sectores económicamente vulnerables que no cuentan con los recursos necesarios para obtener los medios electrónicos que les garantice conectarse en tiempo real a la realización de las audiencias”, se señala en el documento *Las limitaciones a las garantías procesales de las víctimas de las violaciones de derechos humanos en los juicios virtuales* (Rivera y Chávez, 2020). Otros principios que peligran son el de intermediación, publicidad y el derecho a la defensa. “La falta de información oficial, la complejidad para la obtención de la prueba y el transcurso del tiempo desde la ocurrencia de los hechos en la década de los años ochenta o noventa son algunos de los principales problemas que estos casos deben enfrentar” (*ibid*), por lo que añadir mayores dificultades a los familiares de las víctimas para el acceso a la justicia resulta especialmente grave.

COMENTARIOS FINALES

En el país se vive una desilusión con respecto a su economía que, hace unos meses atrás, era considerada como la de mayor crecimiento en la región. En la actualidad, Perú lidera la crisis económica mun-

dial (Bloomberg, 2020) y, además de evidenciar aquello lo frágil de la economía, demuestra la desconexión entre crecimiento económico y pobreza. Por años, diferentes gobiernos se concentraron en aumentar el PBI y la inversión, sin embargo, aquello no se tradujo en alguna mejora de los servicios básicos de gran parte de la población.

Las estimaciones oficiales que prevén que tres millones de personas volverían a la pobreza este año (INEI, 2020), junto al descontento general por la entrega de los bonos de ayuda económica, ha puesto en cuestionamiento el sistema actual de focalización del Estado para implementar políticas sociales. En relación a esto, diferentes especialistas han puesto en relieve el factor *vulnerabilidad* (Cozzubo y Herrera 2020), para que el Estado pueda darle una mirada preventiva a la pobreza. Termina siendo positiva la actualización de las bases de datos gubernamentales para la población beneficiaria de programas sociales. Así como también la atención que los políticos han puesto al descontento ciudadano por el actual sistema de pensiones, sin embargo, se corre el peligro de que se promuevan soluciones efectistas que a largo plazo terminen perjudicando a la ciudadanía. Resulta clave la participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y casas de estudios en un debate sobre el tema, en el que se practique la pedagogía con la población, de modo que el descontento por las AFP y la ONP sea de tipo crítico y constructivo, y no se termine por incentivar el retiro de la seguridad provisional.

Por otro lado, con la pandemia las deficiencias del sistema nacional penitenciario han sido expuestas a la población. El hacinamiento histórico sumado a las escasas condiciones de salubridad ocasionó la muerte de cientos de internos, así como propició el contagio de otros centenares de agentes penitenciarios. Las decenas de motines propiciados sirvieron para dar cuenta del estado crítico dentro de los

penales. Con miras a mejorar las condiciones para la población interna, el Estado debe garantizar una reorganización del sistema nacional penitenciario que ponga énfasis en la reinserción social y económica de las personas recluidas. Además, se debe garantizar suficientes condiciones de seguridad y convivencia dentro de los recintos sin descuidar los derechos fundamentales de la población interna. Finalmente, se debe reducir significativamente el hacinamiento del sistema mediante el diseño e implementación de penas alternativas que combatan la lógica del “populismo penal”.

Durante este tiempo los problemas estructurales se han acentuado y afectan al sistema de justicia, restringiendo, aún más, el acceso de los ciudadanas y ciudadanas. En ese sentido, es necesario implementar cambios. Las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil deben trabajar en conjunto para lograr: (i) medidas para afrontar la brecha digital respetando las garantías procesales y el acceso de poblaciones vulnerables, (ii) estrategias focalizadas para el acceso a la justicia de población en situación de vulnerabilidad y para la protección de derechos cuya violación se acrecienta con la pandemia (violencia contra mujer, violencia contra pueblos indígenas, violaciones generadas por la tala ilegal, la trata de personas, tráfico de tierras, asesinato de líderes sociales, los casos de graves violaciones a los derechos humanos, derechos de personas migrantes, entre otros, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales), (iii) el retorno progresivo de los trabajadores del sistema y de los usuarios y usuarias, con medidas idóneas de prevención al contagio, (iv) acciones urgentes y planes a corto, mediano y largo plazo adoptados de forma participativa y transparente, (v) un presupuesto mínimo para la ejecución de estas medidas.

Tras la disolución del Parlamento, para evitar cualquier suspicacia y acusaciones de actitudes

‘dictatoriales’, el Poder Ejecutivo evitó presentar candidatos congresales en las últimas elecciones extraordinarias. Hoy queda claro que fue un error que terminó en un clima de ingobernabilidad. La confrontación entre Ejecutivo y Congreso, aun en tiempos de emergencia nacional, pone en relieve la importancia de una bancada oficialista que ejerza un apoyo desde el Legislativo y permita sacar adelante políticas públicas sin contratiempos durante épocas de pandemia y pospandemia.

Entrando ya más en las mismas disputas entre poderes, es reiterativo el rechazo a las iniciativas del Congreso por parte del Ejecutivo argumentando la inconstitucionalidad de sus propuestas. Esta observación ha servido para rechazar, por ejemplo, la ley que pena el acaparamiento y especulación de bienes o servicios declarados esenciales en situación de emergencia; y la ley que pone las clínicas a disposición del Estado en los casos que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, lo que finalmente puede terminar en un rechazo de la población a la Carta Magna que apuesta por una economía social de mercado con un rol subsidiario del Estado en la economía. En ese sentido, es importante que se abra un debate sobre el modelo económico actual que ponga en relieve tanto las variables de crecimiento económico como el de justicia social. Sin embargo, preocupan que en el escenario electoral aparezcan candidatos extremistas -con propuestas contrarias a la defensa de los derechos humanos, como la pena de muerte- que aprovechen el descontento de la gente para posicionarse.

Finalmente, no podríamos concluir esta reflexión sin resaltar que la sociedad organizada ha ido generando acciones y propuestas en el escenario pospandemia, a fin de que nuevas inequidades y vulnerabilidades no se reproduzcan. Los medios de comunicación han promovido los estereotipos de una ciudadanía víctima y transgresora, una re-

presentación que obvia lo fundamental durante esta pandemia: su demanda por un Estado garante de los derechos que responda a las carencias.

Los comunicados de las diversas organizaciones en el transcurso de estos meses, muestran propuestas viables en temas de salud, trabajo, administración de justicia, pueblos indígenas y medio ambiente. En consecuencia, el trabajo de las ONG

debe continuar en esa misma dirección en el mundo pospandémico, ya que en esta etapa pueden reforzarse inequidades previas que podrían poner en tensión el marco institucional del país. Será necesario apoyar los esfuerzos de la sociedad para enfrentar, mediante el planteamiento de ideas concretas, las nuevas barreras y así evitar que se expandan las brechas sociales.

Referencias

- Agencia Andina (2020). *Traslado humanitario: cerca de 4,000 personas ya han retornado a sus regiones*. <https://andina.pe/agencia/noticia-traslado-humanitario-cerca-4000-personas-ya-han-retornado-a-sus-regiones-793936.aspx>.
- Agencia Andina (2020). *Congreso: Comisión de Economía aprueba congelamiento de deudas*. Agencia Andina <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-comision-economia-aprueba-congelamiento-deudas-804914.aspx>.
- Benza, P., (2020). *Paga o muere. IDL – Reporteros*. <https://www.idl-reporteros.pe/paga-o-muere/>
- Bloomberg (2020). *Peru Leads Global Economic Crash With 30.2% Quarterly Drop*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-20/peru-leads-regional-economic-crash-with-30-2-quarterly-drop#:~:text=Gross%20domestic%20product%20plunged%2030.2,the%20deepest%20anywhere%20this%20year>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2020). *CIDH Condena hechos de violencia en cárceles peruanas*. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/107.asp>
- Cozzubo A., Herrera J. (2020). *Focalización de programas sociales, vulnerabilidad y atención en situaciones de emergencia*. *Revista Ideele*. <https://revistaideele.com/ideele/content/focalizaci%C3%B3n-de-programas-sociales-vulnerabilidad-y-atenci%C3%B3n-en-situaciones-de-emergencia>.
- Diario Oficial El Peruano (2020). *Ley que establece disposiciones extraordinarias para la reprogramación y congelamiento de deudas a fin de aliviar la economía de las personas naturales y las mypes como consecuencia del COVID-19*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-disposiciones-extraordinarias-para-la-repr-ley-n-31050-1891489-1/>
- Diario Oficial El Peruano (2020). *Ley que modifica los artículos 8 y 9 del Decreto Legislativo 1156, que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-los-articulos-8-y-9-del-decreto-legislativo-ley-n-31027-1869315-5/#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,ante%20situaciones%20de%20emergencia%20sanitaria.https://rpp.pe/peru/actualidad/ledesma-sobre-propuesta-de-indulto-ante-emergencia-la-voz-de-los-penales-hay-que-escuchar-la-noticia-1254586?ref=rpp>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Producción y empleo informal en el Perú*. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Empleo disminuyó 25% en Lima Metropolitana en el trimestre febrero-marzo-abril del 2020*. <https://www.inei.gov.pe/prensa/noticias/empleo-disminuyo-25-en-lima-metropolitana-en-el-trimestre-febrero-marzo-abril-del-2020-12188/> [Consultado 12-10-2020].
- Instituto Nacional Penitenciario (2020). *INPE retoma control y evita fuga masiva en penal Miguel Castro Castro*. <https://www.gob.pe/institucion/inpe/noticias/189632-comunicado-14-2020-inpe>
- Instituto Nacional Penitenciario (2020) *INPE establece “anillo de seguridad sanitaria” en penales como medida de prevención frente al coronavirus*. <https://www.inpe.gob.pe/prensa/noticias/item/4154-inpe-establece-anillo-de-seguridad-sanitaria-en-penales-como-medida-de-prevenci%C3%B3n-frente-al-coronavirus.html>
- Perú 21 (2020). *Gobierno critica normas populistas del Congreso*. https://peru21.pe/politica/coronavirus-en-peru-gobierno-critica-normas-populistas-del-congreso-noticia/?tmp_ad=50seg.
- Radio Nacional (2020). BCR: *El crecimiento económico del Perú se impone en la región*. <https://www.radionacional.com.pe/noticias/economia/bcr-el-crecimiento-economico-del-peru-se-impone-en-la-region#:~:text=El%20Banco%20Central%20de%20Reserva,solo%20por%20debajo%20de%20Colombia>.
- Rivera, C., Chávez P. (2020). *Las limitaciones a las garantías procesales de las víctimas de las violaciones de derechos humanos en los juicios virtuales*. Instituto de Defensa Legal (IDL). <https://www.idl.org.pe/las-limitaciones-a-las-garantias-procesales-de-las-victimas-de-las-violaciones-de-derechos-humanos-en-los-juicios-virtuales/>

Perfil del autor

* María Sosa

Es bachiller en periodismo de la Universidad de Lima, miembro del Comité Editorial del Instituto de Defensa legal (IDL) y articulista en la Revista Ideele, donde también es productora cultural, y en el periódico La Plaza. Ha escrito artículos para el diario Perú 21 y para la revista Nueva Sociedad.

* Glatzer Tuesta

Director General del Instituto de Defensa Legal, es periodista con una trayectoria de veinte años produciendo investigación, programas de formación y campañas en temas de derechos humanos, lucha contra la corrupción y conflictos sociales, entre otros. Director y conductor del programa radial “No hay Derecho”, desde el 2008 dirige la Red Nacional de Ideeleradio integrada por ciento veinte emisoras en todo el país.

COVID-19: EMERGENCIA HUMANITARIA Y CONTROL POLÍTICO EN VENEZUELA

Benigno Alarcón*

El pasado 12 de marzo, el gobierno liderado por Nicolás Maduro declaró el Estado de Alarma en todo el territorio de Venezuela por motivo del coronavirus (COVID-19) con base en que, ese mismo día, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo había declarado pandemia. La declaración de Estado de Alarma fue formalizada al día siguiente mediante el decreto 4.160 publicado en la Gaceta Oficial número 6.519 Extraordinario.

Entre las consideraciones para la declaración del Estado de Alarma, el decreto argumenta la detección de los primeros casos en el territorio nacional. Ese mismo día, 13 de marzo, se reportaron oficialmente los dos primeros casos (BBC News Mundo, 2020). Desde ese momento, y hasta el 30 de abril, el gobierno declaró la existencia de 298 casos y diez víctimas fatales a causa de la enfermedad. Estas cifras fueron el resultado de la aplicación de pruebas PCR-RT (prueba de reacción en cadena de la polimerasa con transcriptasa inversa) para la detección del ARN del virus Sars-Cov-2, que es hasta ahora la única aprobada por la OMS para determinar la existencia del virus responsable de la infección.

Al momento en que se reportó la llegada de la pandemia a Venezuela, el país se encontraba en medio de lo que se ha definido como una “crisis humanitaria compleja” —cuyo inicio, según la mayoría de los expertos, se ubica en 2015— y de un

ambiente de protestas como expresión de un conflicto político que se ha extendido por años, pero que había comenzado a escalar progresivamente desde el 12 de febrero y finalizaba abruptamente con la declaratoria del Estado de Alarma y la militarización del país. Ese mismo día, el líder de la oposición, Juan Guaidó, había convocado a una marcha que trataría de retomar el Palacio Legislativo, del cual la oposición mayoritaria había sido desalojada desde el 5 de enero para juramentar, a puertas cerradas y sin quórum, a una nueva directiva controlada por el gobierno, la cual fue desconocida tanto internamente como por la comunidad internacional, pero que hasta el día de hoy continúa en control del Palacio Legislativo.

LA COMPLEJA SITUACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA

Un poco antes de la declaratoria de pandemia, el Programa Mundial de Alimentos indicó que más de nueve millones de venezolanos no podían acceder a alimentos, aun en el caso de que estuviesen disponibles en el país, como consecuencia del deterioro del poder adquisitivo causado por la hiperinflación, lo cual significa que, ya para entonces, el 60% de la población reconocía haber tenido que recortar las porciones de comida (Programa Mundial de Alimentos, 2019).

De acuerdo con el trabajo de Susana Raffalli¹ para Cáritas de Venezuela, presentado en diciembre de 2019 en el evento Perspectivas 2020 Semestre I del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello (Raffalli, 2019), el 13,5% de los niños menores de cinco años sufrían para entonces un nivel de desnutrición grave, lo que significaría un alto riesgo de mortalidad en las siguientes dos semanas para al menos el 4% de ellos. Ello implicaba que, al inicio del 2020, se observaría un aumento importante de la situación de desnutrición infantil, un hecho coherente con los niveles observados en una crisis humanitaria. Asimismo, el período 2017 - 2019 cierra con un agravamiento de la desnutrición crónica en los niños menores de cinco años (27% en 2017 vs. 35% en 2019). Entre las consecuencias irreversibles para aquellos niños que sobrevivirán está el rezago del crecimiento cognitivo, con consecuencias predecibles en la productividad propia y la del país, lo que representará una carga importante para el futuro presupuesto nacional y la responsabilidad social del Estado, por razones asociadas a enfermedades metabólicas.

A esto se sumaba la crisis de los servicios públicos, la cual ha seguido agravándose, con un 40% de hogares que ya sufrían interrupciones durante varias horas del servicio eléctrico y un 72% que reportaba un suministro irregular de gas. Asimismo, el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos reveló que solo 16,7% de los hogares venezolanos recibía el suministro de agua de manera continua (Analítica, 2020).

Esta grave situación, cuya descripción exhaustiva ameritaría decenas de páginas, hace que, para el momento en que es decretado el Estado de Alar-

ma por la pandemia del COVID-19, los servicios de salud se encuentren en su momento de mayor precariedad, tal lo reconoce la misma Organización Panamericana de la Salud, con una importante carencia de medicamentos, equipos e insumos básicos, e incluso sin servicio o con un servicio irregular de agua potable y electricidad. A esto se suman las consecuencias de una ola de emigración masiva que, según la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial de ACNUR, alcanza a aproximadamente unos 5,1 millones de venezolanos migrantes o refugiados. Esta ola migratoria, una de las más importantes del mundo, no es ajena a los profesionales de la salud que, ya para 2018, alcanzaba a un tercio de los médicos del país (aproximadamente unos 22.000 médicos) y a unas cinco mil enfermeras, además de unos seis mil técnicos de laboratorio (Plataforma Regional de Coordinación Interagencial de ACNUR 2020).

En lo económico, las estimaciones de Ecoanalítica al inicio de 2020 (Ecoanalítica, 2019) apuntaban a una situación que continuaba siendo muy difícil luego de siete años continuos de caída del Producto Interno Bruto (PIB). La contracción del gasto público, las políticas de restricción del crédito bancario y la venta masiva de euros (política monetaria aplicada para recoger liquidez) habían permitido cierto margen de maniobra debido a una menor devaluación e hiperinflación, pero en detrimento del desempeño económico que se situaba en una caída del PIB de 39% durante 2019. Ello proyectaba el 2020 con una caída menor del PIB, que se calculaba en 11%, lo que se explicaría por una situación en la que, aunque continuaban ausentes las variables determinantes del crecimiento económico, la dinámica impuesta por mayores niveles de importación, el aumento

1 | Susana Raffalli Arismendi: Nutricionista, Asesora para la Respuesta Humanitaria y de Cáritas de Venezuela, Especialista en Seguridad Alimentaria y Riesgos de Desastres Naturales.

del consumo en ciertos nichos, una mayor flexibilización del mercado cambiario, la dolarización transaccional y la ausencia de controles de precios, comenzaban a producir un dinamismo poco habitual en el comercio en comparación con años anteriores. Este dinamismo, lamentablemente, ha estado más asociado a la respuesta del gobierno a una lógica de sobrevivencia política que al resultado de un proceso de aprendizaje sobre su manejo económico.

Los estudios de Ecoanalítica (2019, 2020) estimaban una tasa de inflación para 2020 entre 13.000% y 15.000%. Con respecto a la dolarización transaccional, un estudio de la misma fuente habría identificado a finales de 2019 cómo el manejo de divisas habría permeado capas de la población que anteriormente no tenía acceso a dólares, lo que permitía diferenciar tres grupos: El primero, de alrededor del 15% de la población, que maneja divisas en cantidades mayores a US\$400 al mes; un 35% que comienza a tener algún nivel de ingresos y consumo en divisas y está conformado por personas ligadas a oficios que dolarizaron sus tarifas y servicios; y un 50% en situación precaria, sin ingresos en dólares y atrapados por la hiperinflación. Como resultado, 2020 inició con una situación en la cual más de 50% de las transacciones en las principales ciudades estaban siendo pagadas con divisas (dólares, euros y pesos colombianos).

Al contrario de lo que algunos afirman, tal situación no se origina en las sanciones financieras impuestas por el gobierno de los Estados Unidos al gobierno venezolano, que inician en agosto de 2017, y las propiamente relacionadas con lo económico en noviembre de 2018, cuando ya la economía venezolana atravesaba su cuarto año de recesión.

En lo político, el período 2019-2020 ha sido uno de los más dinámicos y esperanzadores, pero tam-

bién uno de los más frustrantes para los venezolanos. Podríamos describirlo como una montaña rusa de expectativas que, tras algo más de un año de inercia, desmovilización y falta de iniciativas políticas del lado de la oposición (entre finales de 2017 y 2018), favoreció al régimen liderado por Maduro como consecuencia de una serie de derrotas a la oposición que incluyen el aplastamiento de las protestas de 2017, la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, las derrotas de las elecciones regionales y municipales de ese mismo año y la reelección de Maduro en 2018, cambia de rumbo el 5 de enero de 2019.

Ese día, un joven y poco conocido diputado que había hecho parte de la dirigencia del Movimiento Estudiantil, se juramentó como presidente de la Asamblea Nacional y desde allí se atrevió a desafiar a Maduro, desconociéndolo y asumiendo pocos días después como presidente interino del país, tal cual es reconocido por una buena parte de las democracias del mundo. Su promesa de trabajar para lograr el cese de la usurpación, un gobierno de transición y elecciones libres, dispara las expectativas a niveles inusuales. Sin embargo, tras varios intentos fallidos por generar una ruptura en las filas políticas y militares del régimen, 2020 inicia con un nivel de expectativas muy bajo, similar al de finales de 2018, lo que generó un nuevo período de inercia favorable a la estabilidad del régimen, el cual se facilita luego por el Estado de Alarma decretado por la pandemia.

En medio de este contexto, caracterizado por la conflictividad política y una emergencia humanitaria compleja, surge una situación inédita en lo sanitario, que comenzaba a generar estragos en sociedades mucho más robustas con economías y servicios públicos saludables, lo que se ha traducido en gravísimas consecuencias para la ya muy precaria situación social, económica y política.

LAS MEDIDAS Y SUS EFECTOS

El decreto 4.160 (Gaceta Oficial, 2020), que declara el Estado de Alarma en todo el territorio de Venezuela por la emergencia del COVID-19, otorga facultades amplias y centralizadas a la presidencia, la vicepresidencia y los ministerios para decidir y controlar la información relacionada con la pandemia. Entre estas medidas, al igual que sucedió en otros países, se incluyen el confinamiento y las restricciones al libre tránsito. Dichas medidas resultaron facilitadas en su aplicación al coincidir con una inédita escasez de gasolina que se extendió por más de tres meses. Escasez que, tras la destrucción de la que fue una de las industrias petroleras más poderosas del mundo, sigue sin ser superada, y a la que muchos consideramos, junto a la necesidad de poner fin a la escalada de protestas, como la razón verdadera de la implementación tan temprana y repentina de las medidas de aislamiento que se han vuelto insostenibles al haberse extendido durante la mayor parte del año, lo que ha contribuido a agravar mucho más la muy difícil situación social y económica.

Ante una evolución en las cifras oficiales que ha resultado atípica al cotejarlas con la de otros países vecinos, ha habido importantes cuestionamientos sobre la información ofrecida por el gobierno. Motivada por la desinformación, la Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales emprendió un esfuerzo propio de análisis comparado de datos y de proyecciones (Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, 2020b), cuyos resultados ponen en tela de juicio las cifras oficiales cuando se contrasta el promedio oficial de casos diarios, que se ubica para el mes de septiembre por debajo de los mil casos, con las estimaciones de la Academia, que considera que el promedio diario superaba para entonces los siete mil casos y podría cerrar el año

por encima de los catorce mil diarios si no se toman medidas drásticas para revertir la tendencia. De igual manera, el estudio considera que hay un importante subregistro en el número oficial de decesos como consecuencia de la enfermedad (diez por día) que, si se parte de la base de unos siete mil casos diarios, debería ubicarse entre 140 y 210 muertes diarias para el mes de septiembre, tomando como base la tasa promedio de fatalidad de la enfermedad en los países vecinos.

Más allá de la cuarentena manejada de manera errática, de la realización de pruebas PCR-RT de manera creciente, aunque insuficiente por la baja capacidad del gobierno para administrarlas (hasta mayo se promediaba en unas 150 pruebas por día y en septiembre alcanzaba unas 1.300 por día) y de la negativa a descentralizar su aplicación por el empeño de conservar el control de la información sobre los casos confirmados, lo que mantiene a Venezuela como el país con menos pruebas aplicadas por millón de habitantes en la región, no se han diseñado políticas amplias de prevención ni de aumento de la muy precaria capacidad hospitalaria, lo que ha puesto al país en una situación de extrema vulnerabilidad ante la posibilidad de un aumento exponencial de la infección.

La OMS (2019) recomienda a los países la existencia de quince camas hospitalarias disponibles por cada mil habitantes. El inventario en Venezuela alcanza unas 27.780 camas, lo que implica menos de una cama por cada mil habitantes, tomando como ciertas las cifras oficiales ofrecidas por el mismo gobierno.

Según las estimaciones del diputado venezolano José Manuel Olivares (Banca y Negocios, 2020), médico de profesión que ha hecho seguimiento a la evolución de las políticas públicas venezolanas en relación con la atención a la pandemia, el país cuenta apenas con unos 290 respiradores, mien-

tras que en los hospitales públicos más grandes hay tan solo 143 ventiladores y 133 camas de terapia intensiva. Asegura también que, a nivel nacional, existen solamente unas ochocientas camas de emergencia.

LA EMERGENCIA COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL Y POLÍTICO

Una crisis económica y social de tal magnitud se traduce en ingobernabilidad y trae graves consecuencias políticas para cualquier gobierno con vocación democrática, pero no en el caso de regímenes autoritarios que están dispuestos a usar estas crisis como mecanismos de control social. Es por esto que el gobierno liderado por Maduro no ha priorizado la atención a las necesidades de la población, permitiendo cambios políticos y económicos. Por el contrario, ha respondido transfiriendo buena parte de los costos de las sanciones a la población al tiempo que ha restringido los derechos políticos, como se demuestra en las condiciones impuestas para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente (2017), la presidencial de 2018 y las parlamentarias de 2020, la criminalización de la protesta, las violaciones del derecho a la libertad de expresión y la existencia de presos políticos, que se denuncian en los informes de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (Derechos Humanos de la ONU, 2020):

“Estamos profundamente preocupados por lo que parece ser un aumento de la estigmatización, los ataques y la criminalización de defensores de los derechos humanos, incluidos periodistas, desde que se declaró el estado de emergencia sanitaria del 13 de marzo”.

EFFECTO DE LA PANDEMIA SOBRE LA ECONOMÍA

Según Ecoanalítica (Ecoanalítica, 2020), como consecuencia de la pandemia la economía venezolana ha sufrido una contracción generalizada que proyecta para este año una caída mucho mayor del PIB, el cual se estima en el orden del 33%, y una inflación en el orden de un 3.000% a causa de un muy importante recorte del gasto público. Esta agudización de la crisis se deriva, especialmente, de una drástica reducción de los ingresos petroleros, que serán de tan solo unos 2,7 mil millones de dólares para este año, a la que se suman otros factores como el impacto interno del confinamiento y la escasez de gasolina, así como la imposibilidad financiera que tiene la administración de Maduro para generar incentivos que permitan mitigar, en alguna medida, la crisis generada por el Covid-19, debido a la falta de recursos fiscales, los cuales alcanzarían apenas a unos cinco puntos del PIB.

Esta situación se traducirá en un impacto severo en la capacidad adquisitiva de los venezolanos cuando los hogares cuentan menos con las remesas que, por efecto de la crisis laboral que ha generado la pandemia en el mundo, se reducirán de 3.500 millones de dólares el año pasado a unos 1.500 millones de dólares para 2020.

El tamaño de la economía venezolana para este año será de unos 40.000 millones de dólares, o sea un poco más de un 10% de lo que fue hace ocho años, cuando el PIB representaba unos 350.000 millones de dólares.

Si bien puede pensarse que un cuadro económico con tales dificultades puede afectar la estabilidad del gobierno, la realidad indica que el efecto puede ser más bien paradójico. La reducción del tamaño de la economía podría beneficiarlo ya que

la mayoría de la gente está enfocada en su propia supervivencia, lo que consume la totalidad de su tiempo y energías, al tiempo que el país requiere de un menor apoyo financiero al reducirse el costo de las importaciones del sector público con la desaparición del Estado como proveedor de bienes y servicios. Paralelamente, se han venido desarrollando dinámicas en las que se evidencia una presencia cada vez mayor de una economía “negra”, que representa alrededor de un 35% del total de la economía venezolana y opera en torno a grupos vinculados, o al menos tolerados, por el Estado.

Al mismo tiempo, tanto la empresa privada como organizaciones no gubernamentales y organismos dedicados a la labor humanitaria han estado sorteando con gran dificultad el impacto de las sanciones que se genera por el sobrecumplimiento de la banca internacional y proveedores de bienes, tanto estadounidenses como de otros países, que no quieren arriesgarse a penalidades por parte de las autoridades de Estados Unidos, mientras que la “economía negra” se constituye en el instrumento de resistencia del gobierno frente a la debacle de la industria petrolera, la cual constituye la fuente de más de un tercio de los ingresos totales del país.

IMPACTO SOCIAL DE LA PANDEMIA

Las investigaciones del proyecto ENCOVI (Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales 2019 - 2020) presentadas en el pasado mes de mayo, revelan que el 43% de los hogares del país reportan desempleo y pérdida de ingresos por problemas de movilidad derivados del confinamiento por Covid-19 y la escasez de gasolina. El 93% de los hogares venezolanos presentan algún grado de inseguridad alimentaria y revelan un muy bajo

impacto de las estrategias de ayuda humanitaria.

El sector de los trabajadores informales (que representa, según el Instituto Nacional de Estadística, el 40,5% de los ocupados al cierre de 2018) ha sido uno de los más impactados al no contar con un ingreso fijo que les permita sostenerse durante un confinamiento que se ha extendido durante la casi totalidad del año. La situación para la pequeña y mediana empresa de sectores no prioritarios pasa por una situación similar al no poder generar ingresos, lo que les ha obligado a cerrar definitivamente y/o a despedir trabajadores.

El dilema en estos casos, para la mayoría de la población, está entre cumplir la cuarentena para preservarse de la infección o salir a la calle corriendo el inevitable riesgo de contagio, ante el agravamiento de la situación personal y familiar, en la medida en que el confinamiento se ha venido extendiendo más allá de lo inicialmente predecible y manejable para la mayoría de la población en situación de pobreza y con recursos muy limitados. Es así como en los sectores populares, que son los más vulnerables, se observó una disminución de la movilidad y las actividades económicas solo durante las primeras semanas de confinamiento.

PROSPECTIVA DE LOS ESCENARIOS POLÍTICOS

Contrario de lo que muchos esperaban, 2020, y posiblemente 2021, terminarán convirtiéndose en los años de mayor autocratización y consolidación del régimen autoritario liderado por Maduro si se mantienen la inercia de la dinámica actual de control político y la desmovilización social profundizada como consecuencia de la aparición de la pandemia, lo que alejaría al país de una posible transición democrática en el corto y mediano plazo, tal como lo confirman los diferentes índices

internacionales, como el Democracy Index publicado cada año por la Unidad de Inteligencia de la prestigiosa revista *The Economist* y el Proyecto V-Dem.

Si partimos de la metodología utilizada por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello para la proyección de escenarios (Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos, 2020a) y tomamos en consideración las variables y actores que han tenido mayor peso e incidencia en las dinámicas de los últimos años, nos encontramos con que han existido cuatro actores clave: la comunidad internacional, la sociedad civil, la coalición gubernamental, incluida la Fuerza Armada Nacional, y los actores políticos reunidos en la coalición opositora conocida como el G4 (Grupo de los 4, por los principales cuatro partidos del país, que incluye además a unos treinta partidos minoritarios).

El modelo considera dos variables clave, partiendo de los postulados de Robert Dahl (Dahl, 1971): los costos de represión, que dependen de la disposición del régimen a usar la fuerza para mantenerse en el poder, y los costos de tolerancia a un cambio político, que dependen esencialmente de las potenciales consecuencias que un cambio en el poder tendría para quienes hoy lo detentan (investigaciones y juicios por violación de derechos humanos o corrupción, persecución, prisión, represalias, etc.). Un proceso de transición democrática se hace posible, por lo general, cuando los costos de represión, o sea, de mantener el poder por la fuerza, son mucho más altos que los costos de tolerancia a un cambio político (Alarcón, 2014).

En el caso venezolano, como ha sido en muchos otros, una de las dinámicas que tiene mayor impacto sobre los costos de represión es la movilización de la sociedad, principalmente en forma

de protestas masivas, mientras que la reducción en los costos de tolerancia se relaciona con la capacidad de alcanzar acuerdos entre el gobierno y la oposición a través de procesos de negociación directa o asistida (mediación), como la intentada por el Reino de Noruega durante los dos últimos años.

En relación con la comunidad internacional, se plantea la alta probabilidad de que, ante la falta de expectativas de cambio político en el corto plazo y la crisis mundial originada por la pandemia, ésta se conforme con contener el conflicto dentro de Venezuela a unos niveles manejables, al tiempo que se evita que afecte a otros países o regiones en lugar de ejercer una mayor presión por la democracia, a lo que se la asigna una probabilidad media.

La coalición Gobierno - Fuerzas Armadas mantiene una probabilidad alta de cohesión como consecuencia de los elevados costos y consecuencias de tolerar un cambio político sin que exista hasta ahora ninguna negociación que haya permitido un acuerdo capaz de reducir, de manera creíble para los líderes políticos y militares del régimen, los costos de tolerar un cambio político que implique la pérdida del poder. Mientras que en el caso de la oposición hay una alta probabilidad de que continúe dividida frente a escenarios electorales que incluyen la elección parlamentaria, así como las regionales y municipales que tendrán lugar en el período 2020-2021, como consecuencia de una estrategia de clientelismo electoral implementada desde el régimen.

En relación con la sociedad y su capacidad de incidencia, hasta marzo de 2020 había una alta probabilidad de que el gobierno tuviera que enfrentarse a protestas convocadas por Guaidó, pero el coronavirus no lo hizo posible luego de haber sido decretado el Estado de Alarma en la segun-

da semana de marzo. De modo que los costos de represión se mantuvieron bajos durante la mayor parte de 2020 y, de no fortalecerse la coalición y el liderazgo opositor, podrían mantenerse entre moderados y bajos durante una buena parte de 2021, pues al haber menos protestas masivas el régimen tendría una menor necesidad de reprimir.

Estas variables han incidido para que el escenario de autocratización progresiva que se avizoraba para 2020 se haya mantenido pese a todas las presiones internacionales, especialmente de los Estados Unidos, e incluso se haya movido hacia uno de mayor estabilidad para el régimen como consecuencia del control social y político facilitado por las medidas implementadas por la pandemia.

Ante la ausencia de cambio político, la emergencia humanitaria en Venezuela podría “enquistarse” de forma perpetua, como ha sucedido en otros Estados frágiles o fallidos, lo que podría traducir-

se en una rutinización de la situación en la agenda internacional durante los próximos años. Medidas compensatorias como las remesas, que para 2019 alcanzaban niveles de alrededor de los cuatro mil millones de dólares, resultan ya insuficientes para frenar y revertir la magnitud de la crisis, aún más cuando se reducen a menos de la mitad durante 2020 como consecuencia de la situación mundial de la pandemia y cuando las organizaciones locales destinadas a la asistencia humanitaria no se dan abasto, tal como sucede hoy en día, para cubrir las necesidades de atención. Esta situación hace predecible que, tras la superación de la pandemia en Venezuela, y mientras continúe la crisis política, económica y social, ocurran nuevas escaladas en los niveles de conflictividad y represión, con el consecuente aumento en la violación de derechos humanos, así como la reactivación de los flujos migratorios de venezolanos, en especial hacia países de la región.

Referencias

- Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (2020a). Documentos de la Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales. Estado actual de la epidemia de la COVID-19 en Venezuela y sus posibles trayectorias bajo varios escenarios. Caracas, Venezuela. 08.05.2020.
- Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (2020b). Documentos de la Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales. Estado actual de la epidemia de la COVID-19 en Venezuela y sus posibles trayectorias bajo varios escenarios, Informe 2. Caracas, Venezuela. Septiembre 2020.
- Alarcón, Benigno (2014). El desafío venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática. Publicaciones UCAB. Caracas, Venezuela
- Alarcón, Benigno (2020). Presentación Prospectiva Política 2020 Semestre II Escenario Político (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2020/08/escenarios-2020-ii-semester-bad-en-formato.pdf>). Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno. Caracas, Venezuela.

Analítica.com (2020, abril). Venezuela enfrenta covid-19 con solo 16,7 % de los hogares recibiendo agua continua (<https://www.analitica.com/actualidad/actualidad-nacional/venezuela-enfrenta-covid-19-con-solo-un-167-de-los-hogares-recibiendo-agua-continua/>). Caracas, Venezuela.

Banca y Negocios. (2020, julio). EFE. AN: Hospitales de Caracas están a punto de colapsar por brote de #Covid19 (<https://www.bancaynegocios.com/an-hospitales-de-caracas-estan-a-punto-de-colapsar-por-brote-de-covid19/>).

Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.

Derechos Humanos de la ONU. Página de País – Venezuela (2020). Venezuela: la emergencia sanitaria no es excusa para seguir restringiendo los derechos humanos, dicen expertos de la ONU (<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25849&LangID=S>).

Ecoanalítica (2019). Informe Trimestral, diciembre 2019. Caracas, Venezuela.

Ecoanalítica (2020). Informe Trimestral, julio 2020. Caracas, Venezuela.

BBC News Mundo (2020, marzo). Coronavirus en Venezuela: cuán preparado está el país para enfrentar la pandemia después de confirmar sus dos primeros casos (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51876226>).

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2020). Número 6.519 Extraordinario. 13 de marzo de 2020.

Observatorio Venezolano de Servicios Públicos (<http://www.observatoriovsp.org>).

Organización Mundial de la Salud (2019, junio). Organización Panamericana para la Salud. Respuesta de La OPS para mantener una agenda eficaz de cooperación técnica en Venezuela y en los Estados Miembros vecinos. CE164/INF/9.

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial de ACNUR (2020) (<https://r4v.info/es/situations/platform>).

Programa Mundial de Alimentos (2020). Evaluación de Seguridad Alimentaria en Venezuela Julio a septiembre de 2019 (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP_VEN_FSA_Main%20Findings_2020_espanol_final.pdf).

Raffalli, Susana (2019, diciembre). Presentación sobre la evolución de la crisis humanitaria compleja en Venezuela para el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2019/12/pdf-susana-raffalli.pdf>). Caracas, Venezuela.

The Economist (2020). The Economist Intelligence Unit Limited. Democracy Index (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>). Londres, Reino Unido.

Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno (2018) Estudios de opinión de noviembre 2018 (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2018/11/encuesta-delphos-cepyg-nov-2018.pdf>). Caracas, Venezuela.

Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno (2019a) Estudio de opinión de mayo 2019 (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2019/07/presentacion-nacional-0619-cep-politikaucab-1.pdf>). Caracas, Venezuela.

Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno (2019b). Estudio de opinión de noviembre 2019 (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2019/12/seijas-pdf.pdf>). Caracas, Venezuela.

Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (2019-2020). Presentación Encuesta Nacional de Condiciones-de Vida (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2020/08/area-social-maria-gabriela-ponce-en-formato.pdf>). Caracas, Venezuela.

Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos (2020a). Presentación Escenario Político Segundo Semestre 2020 (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2020/08/escenarios-2020-ii-semester-bad-en-formato.pdf>). Caracas, Venezuela.

Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno. (2020b). Presentación Estudio de opinión de julio 2020. (<https://politikaucab.files.wordpress.com/2020/08/escenarios-2020-ii-semester-opinion-en-formato.pdf>). Caracas, Venezuela.

Universidad de Gotemburgo, Departamento de Ciencia Política (Suecia) y Universidad de Notre Dame, Instituto Kellogg (Estados Unidos). Variedades de Democracia (V-Dem). (<https://www.v-dem.net/es/>).

Perfil del autor

* Benigno Alarcón Deza

Es abogado de la Universidad Católica Andrés Bello, director y fundador del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello y profesor universitario en cursos de post y pregrado en las áreas de Derecho Internacional Económico, teoría de juegos, estrategia, conflicto y negociación. Profesionalmente se ha especializado en análisis de escenarios políticos, gerencia estratégica de conflictos y negociación.

Resumen final

AMÉRICA LATINA EN MODO DE CRISIS: COVID-19 Y SUS CONSECUENCIAS

Hartmut Sangmeister*

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado la peor crisis económica en décadas en América Latina. En los años anteriores, el impulso económico general de la región fue muy limitado. Tras la crisis financiera y económica mundial de 2008/2009, la tasa media de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) regional se redujo al 0,2%, la cifra más baja desde la década de 1950 (CEPAL 2020a: 1). Además, el desarrollo económico de varios países de América Latina en 2019 se vio afectado negativamente por las constantes revueltas sociales en los que se manifestó el descontento de amplios sectores de la población con los dirigentes políticos. En Chile, la gente protestó durante meses contra la desigualdad social en el país; en Ecuador, las manifestaciones y la huelga general paralizaron la vida pública; en Perú, la disolución del parlamento por el presidente Martín Vizcarra provocó disturbios; en Bolivia, la protesta de decenas de miles de personas contra las irregularidades en las elecciones presidenciales obligó a la dimisión de Evo Morales. La ola de disturbios sociales y manifestaciones políticas continuó en muchos países en 2020 después de que la crisis del coronavirus llegara a América Latina.

Durante el año 2020 América Latina se convirtió en una de las regiones más afectadas por la

la pandemia de COVID-19. El elevado número de contagios y los sistemas de atención sanitaria sobrecargados caracterizaron la situación en Brasil, México y Perú, que figuran entre los países con el mayor número de muertes en todo el mundo a causa del coronavirus (JUCUM 2020); en países como Bolivia, Honduras y Nicaragua, el número de víctimas también fue elevado y existía el peligro de que los sistemas de salud colapsaran. Después de que se registraran los primeros casos de infección, muchos países de la región se apresuraron a imponer medidas coercitivas para impedir su propagación. Por ejemplo, en Costa Rica se declaró una emergencia nacional solo diez días después de que el virus apareciera por primera vez el 6 de marzo de 2020. El impacto económico de las restricciones de viaje a nivel nacional y el cierre de empresas se sintió inmediatamente. Sin embargo, dada la ya desesperada situación económica, los cierres se ordenaron demasiado tarde o con demasiada vacilación en algunos países y se levantaron demasiado pronto para limitar los efectos negativos sobre la producción y el consumo. Algunos políticos destacados, tales como los presidentes de Brasil, Jair Bolsonaro, de México, Andrés Manuel López Obrador, y Nicaragua, Daniel Ortega, incluso negaron el peligro del COVID-19 y utilizaron la crisis para la agitación populista.

LAS PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO SON POCO PROMETEDORAS

En la actualidad, las predicciones de desarrollo macroeconómico de América Latina solo son posibles con un alto grado de incertidumbre, ya que los resultados económicos regionales se ven influidos por el desarrollo y el alcance de la infección de coronavirus en la región, así como por la evolución de la economía mundial. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se prevé una disminución del valor añadido macroeconómico en América Latina de proporciones históri-

cas para el año 2020. Sin embargo, las diferencias entre las proyecciones no son insignificantes: los valores previstos oscilan entre el -5,3 % (CEPAL 2020a: 16), el -7,4% (Banco Mundial 2020a: 85), el -9,1% (CEPAL 2020b: 9) y el -9,4% (FMI 2020b: 7).¹ La profunda caída de la actividad económica está afectando de manera diferente a las subregiones; el Banco Mundial prevé para América del Sur una disminución del PIB del 7,4% en 2020, mientras que para América Central la reducción prevista es solo del 3,6% (Banco Mundial 2020a: 85). En consecuencia, las repercusiones económicas a corto plazo de la pandemia del coronavirus en las economías latinoamericanas presentan un panorama heterogéneo (ver tabla 1).

Tabla 1 | Proyecciones de desarrollo macroeconómico para 2020 y 2021

- Tasa de crecimiento del PIB real a precios de mercado en comparación con el año anterior (en %) -

País	Proyección para 2020			Proyección para 2021	
	Banco Mundial 06/2020	CEPAL 07/2020	FMI 10/2020	Banco Mundial 06/2020	FMI 10/2020
Argentina*	-7,3	-10,5	-11,8	2,1	4,9
Belice	-13,5	-14,0	-16,0	6,7	8,0
Bolivia*	-5,9	-5,2	-7,9	2,2	5,6
Brasil	-8,0	-9,2	-5,8	2,2	2,8
Chile*	-4,3	-7,9	-6,0	3,1	4,5
Costa Rica	-3,3	-5,5	-5,5	3,0	2,3
Rep. Dominicana	-0,8	-5,3	-6,0	2,5	4,0
Ecuador*	-7,4	-9,0	-11,0	4,1	4,8
El Salvador*	-5,4	-8,6	-9,0	3,8	4,0
Guatemala*	-3,6	-4,1	-2,0	4,1	4,0
Honduras	-5,8	-6,1	-6,6	3,7	4,9
Colombia*	-4,9	-5,6	-8,2	3,6	4,0
México	-7,5	-9,0	-9,0	3,0	3,5
Nicaragua	-6,3	-8,3	-5,5	0,7	-0,5
Panamá	-2,0	-6,5	-9,0	4,2	4,0

1 | Los resultados divergentes de las proyecciones se explican, entre otras cosas, por las diferentes fechas de referencia de su elaboración (entre abril y octubre de 2020), por los diferentes métodos de proyección y por las diferentes demarcaciones regionales; por ejemplo, Venezuela no está incluida en la proyección del Banco Mundial para América Latina debido a la falta de datos fiables.

País	Proyección para 2020			Proyección para 2021	
	Banco Mundial 06/2020	CEPAL 07/2020	FMI 10/2020	Banco Mundial 06/2020	FMI 10/2020
Paraguay*	-2,8	-2,3	-4,0	4,2	5,5
Perú*	-12,0	-13,0	-13,9	7,0	7,3
Uruguay	-3,7	-5,0	-4,5	4,6	4,3
Venezuela*	n. d.	-28,0	-25,0	n. d.	-10,0

* Países donde adelanta proyectos la Fundación Hanns Seidel. n. d. No disponible. Fuente: Banco Mundial 2020a: 86; CEPAL 2020a: 16; CEPAL 2020b: 9; IMF 2020a: 145 y sigs.

Se prevé que la caída más pronunciada del valor añadido macroeconómico se producirá en las economías de América del Sur que participan en la división internacional del trabajo principalmente como productoras y exportadoras de materias primas. La persistencia de los precios bajos del petróleo crudo y otras materias primas en el mercado mundial y la disminución de la demanda como resultado de las restricciones a la producción mundial están repercutiendo en la balanza comercial exterior de esos países. Si el PIB de Brasil, la mayor economía de América Latina, cae en un 8% o un 9% en 2020, ello también provocará repercusiones en los países vecinos y otras regiones del mundo debido a la crisis de oferta y demanda que ello conlleva. Lo mismo se aplica a México, la segunda economía de América Latina, donde se prevé una caída del rendimiento económico de hasta un 9% en 2020. El peor colapso económico ha sido, con mucho, el de Venezuela, donde la población ya lleva años sufriendo la crisis política y humanitaria y millones de personas

han emigrado.² Los países centroamericanos se verán comparativamente menos afectados por la crisis económica que las economías de América del Sur, siempre que —como Panamá— estén más presentes en el mercado mundial con servicios (financieros) y no dependan demasiado del turismo internacional.

Durante la primera mitad de 2020, unos treinta y cuatro millones de personas en América Latina perdieron sus empleos (OIT 2020: 4). En la proyección de CEPAL, el número de desempleados se eleva a unos treinta y ocho millones, casi doce millones más que en 2019 (CEPAL 2020a: 15). La crisis del coronavirus también está dejando en el mercado laboral de la región huellas mucho más fuertes que la crisis financiera y económica de 2008/2009. Hay que tener en cuenta que los indicadores del mercado laboral de los países latinoamericanos no tienen en cuenta las relaciones laborales informales o solo lo hacen de manera insuficiente.³

2 A finales de 2019, 4,5 millones de personas habían abandonado Venezuela, de las cuales aproximadamente 1,8 millones huyeron a Colombia (UNHCR 2020: 9, 10, 81). A diferencia de muchos otros estados latinoamericanos, Venezuela no ha adoptado una política para proteger a sus ciudadanos que viven en el extranjero y no ha ofrecido ninguna ayuda a los que han querido regresar durante la crisis del coronavirus (Pedroza/Palop-García 2020: 7).

3 No se puede cuantificar con precisión el número de personas con empleo informal; las estimaciones según las cuales, por ejemplo, en Brasil alrededor del 50 % de la población activa está empleada en el sector informal y genera entre el 30 y el 50 % del ingreso nacional bruto pueden, en el mejor de los casos, dar una idea aproximada de la magnitud del problema (Sangmeister 2011: 71). Las relaciones laborales informales (e ilegales) se encuentran, sobre todo — pero no solo — en las microempresas, que no están registradas como empresas ni declaran a las autoridades fiscales ni a la seguridad social, como es el caso de más del 80 % de las microempresas de Bolivia (Sangmeister 2019: 458).

En la actualidad no se pueden hacer proyecciones del desarrollo macroeconómico más allá de 2021, ya que la dinámica de la esperada recuperación económica de América Latina depende del curso ulterior de la pandemia en el ámbito regional y del desarrollo de la actividad industrial en grandes potencias de la economía mundial como los Estados Unidos, la Unión Europea y China. Las proyecciones del cuadro 1 para el desarrollo económico de América Latina en 2021 también deben leerse con esta salvedad. Partiendo del bajísimo nivel de crisis de 2020, las proyecciones del FMI y el Banco Mundial para la mayoría de los países latinoamericanos en 2021 muestran un optimismo cauteloso. Sin embargo, las tasas de crecimiento del PIB de la región —de entre el 2,8% (Banco Mundial 2020a: 86) y el 3,6% (FMI 2020a: 145)—, están lejos de ser suficientes para compensar el colapso del rendimiento económico causado por la crisis.⁴ Las consecuencias económicas, sociales y políticas de la crisis seguirán sintiéndose en América Latina a más largo plazo.

GESTIÓN DE CRISIS CON RECURSOS LIMITADOS

El gobierno de cada uno de los países de la región utilizó instrumentos fiscales para amortiguar el impacto económico de la crisis (BID 2020: 46). Los presupuestos domésticos recibieron apoyo

mediante transferencias estatales⁵, recortes o prórrogas de impuestos⁶ y aplazamiento temporal de pagos de deudas⁷, que beneficiaron a empresas y hogares particulares. En algunos países también se concedieron indemnizaciones por las pérdidas salariales debidas a la crisis⁸, pero estas no llegaron a los trabajadores de los grandes sectores del mercado laboral informal (y en algunos casos ilegal) de América Latina.

Si bien al principio de la crisis Chile y Perú todavía tenían un considerable margen de maniobra fiscal, los recursos para la gestión fiscal de la crisis eran limitados en la mayoría de los países de la región, dada la tensa situación de las finanzas públicas. La mayoría de los países latinoamericanos solo pudieron obtener préstamos en los mercados financieros internacionales con altas primas de riesgo, o no pudieron obtenerlos en absoluto, como en el caso de Argentina, Belice, Ecuador y Venezuela.⁹ Había más posibilidades de utilizar instrumentos expansivos de política monetaria para proporcionar liquidez a la economía, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, ya que las tasas de inflación —salvo en Argentina y Venezuela— se mantenían en niveles relativamente bajos (BID 2020: 33).

Los Estados latinoamericanos recibieron apoyo financiero externo para la gestión de la crisis a través de amplias ofertas de crédito del FMI, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. El FMI concedió préstamos de

4 Según las estimaciones actuales, el nivel de rendimiento económico anterior a la crisis solo podrá alcanzarse de nuevo, por ejemplo, en Brasil, en el segundo trimestre de 2023; en Argentina, en el primer trimestre de 2024 y en México, en el segundo trimestre de 2025 (EIU 2020b).

5 Por ejemplo, en Brasil, unos 30 millones de hogares recibieron una ayuda de 600 reales (unos 90 euros) al mes a partir de abril de 2020 para hacer frente a la crisis del coronavirus; por insistencia del ministro de Economía, Paulo Guedes, los pagos se han reducido ahora a 300 reales al mes y terminarán a finales de 2020.

6 No en Argentina, Belice y Venezuela.

7 Excepto en Chile, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Venezuela.

8 Este fue el caso de Argentina, Belice, Brasil, Chile, República Dominicana y Uruguay.

9 También otros países con una elevada deuda pública externa, como Brasil, Costa Rica, El Salvador y el Uruguay, solo podrán cumplir sus obligaciones de pago a los acreedores extranjeros con considerables esfuerzos fiscales (EIU 2020b).

emergencia de hasta cinco mil millones de dólares a los estados de América Latina, así como líneas de crédito flexibles a Chile, Colombia y Perú. El Banco Mundial ofreció préstamos alrededor de los cuatro mil millones de dólares para proyectos específicos, por ejemplo, treinta y cinco millones de dólares para apoyar el sistema de salud en Argentina o veinte millones de dólares para equipamiento hospitalario en El Salvador (Banco Mundial 2020b). Estos préstamos pueden ayudar a superar las dificultades financieras en la crisis actual, pero ponen a prueba la sostenibilidad de la deuda de los próximos años, que ya ha alcanzado límites en países como Argentina o Ecuador.¹⁰

LOS POBRES PAGAN EL PRECIO MÁS ALTO

Los sectores pobres de la población fueron los más afectados por la crisis del coronavirus. Según estimaciones de la CEPAL, en 2020 el número de pobres en dieciocho países de América Latina aumentará en un total de casi veintiocho millones hasta alcanzar los doscientos quince millones, de los cuales casi el 40% se consideran extremadamente pobres. Esto significa un aumento de la tasa de pobreza, la proporción de personas que se encuentran bajo el umbral de pobreza, hasta casi el 35 %, en comparación con el 30% del año anterior, y un aumento de la proporción de personas que viven en la pobreza extrema hasta alrededor del 14%, en comparación con el 11% en 2019. (CEPAL 2020a: 17).

Una gran parte de las personas que viven en la pobreza dependen de la generación de ingresos me-

dante el empleo informal en pequeñas y medianas empresas, donde rara vez se benefician de las disposiciones de protección de la legislación laboral y reciben una remuneración comparativamente baja. O bien tratan de cubrir sus necesidades básicas trabajando como jornaleros ocasionales, como vendedores ambulantes o como empleadas domésticas) en hogares privados sin seguridad social. No pueden permitirse el lujo de quedarse en casa, aunque se decreta un confinamiento debido al coronavirus.

Los pagos de transferencia de los gobiernos a menudo no pueden llegar a las personas de los sectores pobres de la población, por ejemplo, si no tienen una residencia registrada o si no pueden superar los obstáculos burocráticos para solicitar los subsidios. Las familias pobres también se vieron particularmente afectadas por el cierre de escuelas durante la crisis del coronavirus ya que no pudieron encontrar alternativas de cuidado de los niños y estos carecían del equipamiento técnico para participar en la enseñanza a distancia. En las estrechas condiciones de vida de los pobres, el distanciamiento personal era también casi imposible, por lo que los casos de enfermedad se hicieron más frecuentes. El cuidado doméstico no remunerado de los enfermos fue sobre todo responsabilidad de las mujeres, que ya no podían desempeñar un trabajo remunerado.

LA RECUPERACIÓN DEPENDE DE MUCHOS FACTORES

Cuándo y con qué rapidez saldrá de la depresión la economía de América Latina depende ante todo

10 | Ambos países ya no podían hacer frente al servicio de sus deudas externas en 2020, pero llegaron a acuerdos de reestructuración con los acreedores.

de la contención de las infecciones por COVID-19 y de la disponibilidad de vacunas y medicamentos terapéuticos. Los países latinoamericanos más pobres corren el riesgo de quedar rezagados en la competencia mundial para adquirir las vacunas que aún se están desarrollando.¹¹ Otro factor decisivo para la recuperación económica de América Latina es cómo se desarrollará el entorno económico mundial, especialmente la recuperación de los precios de las materias primas para las empresas exportadoras de América Latina.

El comercio internacional se redujo un 3,5 % en el primer trimestre de 2020, con una tendencia al alza en el curso posterior del año (FMI 2020c: 3). Las tendencias aislacionistas de corte nacionalista en los Estados Unidos (“*America first!*”) y en otras partes del mundo amenazan con frenar aún más el comercio mundial de bienes. La Organización Mundial del Comercio (OMC) ya no puede cumplir su papel de árbitro en las disputas comerciales bilaterales debido a la política obstructionista de la administración estadounidense. En particular en las economías asiáticas, que habían sido fuente de importantes impulsos de crecimiento en las últimas décadas, se observaban ya antes de la crisis del coronavirus claros indicios de estrategias más orientadas hacia el interior. En China, el presidente Xi Jinping quiere fortalecer la autosuficiencia económica del país con la nueva estrategia de “circulación dual”; en la India, el Primer Ministro Narendra Modi evoca el modelo de autosuficiencia de Mahatma Gandhi; en Indonesia, el presidente Joko Widodo se centra en una estrategia de sustitución de importaciones. Esas tendencias a la desglobalización tienen efectos en

el comercio con América Latina y en las inversiones con y en esta región.

Por otra parte, después del coronavirus pueden surgir oportunidades para América Latina si las empresas reorganizan y diversifican sus estructuras de suministro tras la interrupción de las cadenas de valor globalizadas. En comparación con los competidores asiáticos, los proveedores de América Latina tienen la ventaja geográfica de estar más cerca de los importantes mercados de Estados Unidos, Canadá y Europa. También existen acuerdos comerciales preferenciales con muchos países de esas zonas económicas. El acuerdo comercial propuesto por la UE también ofrecería oportunidades de comercialización adicionales a los estados miembros del Mercosur (Sangmeister 2020).

Sin embargo, es probable que solo algunos países de América Latina puedan beneficiarse de la reestructuración mundial de las cadenas de suministro tras la devastadora crisis del coronavirus. Entre ellos se encuentra México por su proximidad al mercado de los Estados Unidos, para el que ya existe un acceso preferente gracias al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). También Costa Rica, Chile y Colombia se consideran candidatos prometedores en la competencia con Asia en la reorganización de las cadenas de suministro (EIU 2020a: 5). Además, los países centroamericanos podrían aprovechar la reorganización de las cadenas de suministro para obtener ventajas en segmentos específicos del mercado mundial, por ejemplo, como proveedores de productos intermedios para la industria automotriz de México o de procesos empresaria-

11 | Brasil se encuentra en una posición comparativamente mejor ya que cuenta con capacidad de desarrollo de vacunas a través de la Fundação Oswaldo Cruz y grandes empresas farmacéuticas utilizan el país como laboratorio de pruebas para los ensayos clínicos de sus vacunas contra la COVID-19. Las compañías farmacéuticas quieren ensayar candidatos a la vacuna contra el coronavirus también en Argentina y México.

les digitalizados subcontratados por las empresas internacionales como parte de la externalización de procesos de negocio (*business process outsourcing*, BPO).¹²

Para las empresas de América Latina, las desventajas comparativas en la competencia internacional son los costes salariales comparativamente más altos, la excesiva burocratización, la deficiente infraestructura (de transporte) y la mala calidad en todos los niveles del sistema educativo. Para los socios comerciales internacionales, otros factores negativos en la cooperación con empresas de América Latina son la violencia, la corrupción endémica, la falta de seguridad jurídica y los vínculos entre instituciones estatales y grupos de delincuencia organizada.

La mejora de la competitividad internacional será probablemente decisiva para la recuperación de las economías latinoamericanas y su posicionamiento en la economía mundial a medio y largo plazo.¹³ Esta es una tarea que la economía, el Estado y la sociedad de América Latina deben afrontar en igual medida. El programa de reformas es extenso y ambicioso. Abarca tareas tan diversas como la gestión de la transformación digital, la modernización de los sistemas educativos, la protección sostenible del capital natural y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, en el programa de reformas ocupa un lugar prioritario la tarea de combinar el crecimiento económico con la reducción de la desigualdad social como desafío central de la sociedad.

SERIOS PROBLEMAS DE GOBERNANZA

La agenda de reformas de América Latina solo podrá tener éxito si se reducen los graves déficits de gobernanza de muchos estados de la región. Sin embargo, las perspectivas de éxito de esas reformas son bastante bajas en un contexto de fragilidad estatal, como el caso de Venezuela y el de Guatemala, que ocupan los lugares veinte y cincuenta y ocho, respectivamente, en el *Fragile State Index 2020* y se encuentran en el tercio inferior de la clasificación de 178 estados (FFP 2020). La necesidad de reformas para reducir los déficits de gobernanza varía dentro de América Latina, como muestra el Índice de Gobernanza de la Fundación Bertelsmann. Este índice evalúa la calidad de la gestión política de procesos de transformación en términos de capacidad de acción, creación de consenso y cooperación entre los responsables de la toma de decisiones, entre otros aspectos. En el ranking de 2020, Chile, Uruguay y Costa Rica ocupan los primeros lugares dentro de América Latina y están bien posicionados también a nivel mundial; por otro lado, Honduras, Cuba y Guatemala son los países peor situados de la región (BTI 2020).¹⁴ La mala gobernanza socava la cohesión social y debilita aún más el centro político, que es importante para la estabilidad política. Además, los déficits de gobernanza en una estructura estatal federal —como en Argentina, Brasil, México y Venezuela— ponen en peligro la cooperación entre las autoridades locales, que es crucial no solo durante la crisis del coronavirus. Los déficits

12 En Guatemala, por ejemplo, se han establecido eficientes centros de llamadas de BPO que trabajan para empresas internacionales; también empresas colombianas han tenido éxito en la comercialización de servicios *offshore* para compañías multinacionales como Citigroup, Hewlett Packard o Siemens.

13 En el ranking de competitividad internacional de 141 países, la mayoría de las economías latinoamericanas ocupan solo posiciones medias e inferiores (FEM 2019). Solo Chile se ubicó en el tercio superior de la competitividad en 2019, mientras que Bolivia y la mayoría de los países centroamericanos se ubicaron en el tercio inferior; Venezuela quedó en el lugar 133.

14 Venezuela no está representada en el índice BTI 2020. En el contexto de los actuales acontecimientos políticos en El Salvador, es de esperar que el país deje de ocupar su muy buena posición actual (puesto 16) en un índice BTI actualizado.

fundamentales de gobernanza se han hecho más evidentes en la crisis del coronavirus.

Las áreas de trabajo definidas por la Fundación Hanns Seidel para América Latina —apoyo institucional, promoción de la participación política, así como inclusión política, social y económica— abordan los déficits de gobernanza existentes. Dichas áreas de trabajo son pertinentes y coherentes para la reducción de esos déficits en los países de los proyectos de la fundación.¹⁵ El hecho de que el tema transversal de la «economía social de mercado» se acepte como pertinente en los países de los proyectos depende, entre otras cosas, de la forma en que se comunique. Los artículos de los diferentes países en esta publicación muestran que el deseo de tener un modelo económico y de desarrollo alternativo es evidente entre la población y que los responsables políticos y los grupos de la sociedad civil están preparados para hacer frente a un cambio de paradigma en el orden económico y social.¹⁶

En el concepto de economía social de mercado, la democracia, la solidaridad y la subsidiariedad son elementos constitutivos y reguladores. Se derivan de la comprensión del contrato social que, en la tradición europea continental, incluye a todos los ciudadanos, vincula la propiedad con deberes sociales y exige el apoyo a los miembros más débiles de la sociedad. Estos elementos reflejan la concepción cristiano-católica de la humanidad que orienta la vida de cada persona en libertad y con responsabilidad social. En contraste, en la comprensión angloamericana del contrato social son

de importancia constitutiva las normas puritanas-pietistas y utilitarias, que consideran el trabajo como protección contra el pecado e interpretan el esfuerzo exitoso por obtener riqueza como un signo de elección de Dios. En América Latina, desde la Conquista el catolicismo ha sido dominante durante siglos, pero recientes procesos de pluralización religiosa han convertido a movimientos evangélicos con raíces estadounidenses en influyentes actores políticos, económicos y culturales que han conseguido alcanzar los más altos cargos de los gobiernos (Eckhoff 2019: 558 y sig.). En las creencias conservadoras-fundamentalistas de las iglesias evangélicas hay muchas similitudes con la comprensión angloamericana del contrato social. En tal contexto religioso-cultural los conceptos de orden neoliberal y fundamentalista de mercado tienen más aceptación que el concepto de economía social de mercado, para el cual apenas hay lugar en este mundo de ideas. Además, los principales economistas de América Latina han adquirido sus títulos académicos en universidades de los Estados Unidos y están influenciados por la teoría económica neoliberal como doctrina predominante.¹⁷

Para el tema transversal de la «economía social de mercado», esto significa desarrollar variantes específicas de la economía social de mercado en cada país con contrapartes locales adecuadas y establecer también asociaciones con nuevos movimientos sociales. Después de todo, una economía social de mercado en América Latina no puede ser simplemente una copia de los modelos alemanes. Las variantes del modelo de economía

15 La evaluación de la labor del proyecto en los respectivos países de los proyectos como parte integrante de la gestión del mismo muestra si las áreas de trabajo se están aplicando de manera eficaz y eficiente y con qué repercusión sostenible.

16 Por ejemplo, en noviembre de 2019, con el «Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución», se despejó el camino para un referéndum sobre una nueva constitución en Chile, que sustituiría la constitución de 1981 adoptada durante la dictadura de Augusto Pinochet.

17 Entre estos economistas se incluyen el ministro de economía brasileño Paulo Guedes y los «Chicago boys» de Chile. Tampoco hay que subestimar la influencia en América Latina de la ultraconservadora Fundación Heritage, un *think tank* estadounidense cuyos conceptos de política económica y social van en contra de las ideas básicas de la economía social de mercado.

de mercado difieren en el papel del Estado en la reducción de los fallos del mercado y en el desempeño de la función de seguridad y equilibrio social. Para la búsqueda de modelos de regulación en América Latina, la experiencia alemana con la economía social de mercado y el desarrollo ulterior del «capitalismo renano» pueden ser tan instructivos como las pautas de un nuevo modelo de estrategia de desarrollo esbozado por la CEPAL sobre la base de su propia historia de ideas, bajo el título programático «Equidad, desarrollo y ciudadanía» (CEPAL 2000). En este concepto del «neocepalismo», los derechos sociales y culturales están integrados en una política económica que tiene como objetivo no solo la estabilidad macroeconómica sino también la creación de empleo y la reducción de la heterogeneidad estructural entre los sectores productores de las economías latinoamericanas. Igual de importante es el fortalecimiento de los derechos civiles en el sentido del derecho a la igualdad de oportunidades y opciones, especialmente para los grupos de población pobres y discriminados de América Latina, para que puedan dejar de ser votantes pasivos y convertirse en copartícipes activos de las políticas públicas. Y es que al ejercer los derechos civiles y exigir su cumplimiento, los objetivos sociales y culturales colectivos de las políticas públicas adquieren un valor propio e independiente, que los eleva por encima del estatus de objetivos secundarios complementarios de las estrategias de política económica.

En el marco del tema transversal de la «economía social de mercado», es importante tener presente que los conceptos de reglamentación deben aplicarse en contextos nacionales. Por consiguiente, estos conceptos deben tener en cuenta la diversidad cultural y étnica, las instituciones formales e informales existentes y las normas y prohibiciones de actuación que son aceptadas por la mayoría en una sociedad. Al mismo tiempo, de los principios básicos de la economía social de mercado pueden derivarse soluciones a los problemas urgentes de América Latina.¹⁸ Mientras el ciudadano no se entienda como tal sino como «accionista» y la sociedad como una mera «corporación» en la que el individuo actúa sin simpatía, generosidad ni espíritu público, no podrá desarrollarse el potencial civilizador de una sociedad económica democrática y liberal basada en el estado de derecho (Sangmeister 2004: 119).¹⁹

Hasta ahora no se ha logrado movilizar de manera óptima el potencial existente en América Latina. Las pruebas empíricas sugieren que este potencial puede desarrollarse mejor en condiciones democráticas y en una economía de mercado comprometida con el equilibrio social. Solo mediante dicha reorientación se podría superar la profunda división por la que grandes grupos sociales siguen excluidos de participar en las enormes oportunidades de América Latina. Esta reorientación es tanto más urgente en cuanto la tendencia de crecimiento estructural es más débil a largo plazo. La economía mundial también determinará la dinámica macro-

18 Algunos análisis de países en esta publicación citan como requisito previo para la aplicación de una economía social de mercado el funcionamiento y la estabilidad de las instituciones, pero estas no están presentes en muchos países de América Latina. Este argumento pasa por alto el hecho de que el concepto de la economía social de mercado pudo consolidarse en la Alemania occidental de la posguerra en una época en que la estructura institucional tuvo que ser ampliamente reestructurada y estabilizada. El concepto de economía social de mercado también abarca la creación de instituciones estables que deben garantizar el funcionamiento de los mercados; la política reguladora como elemento central de la economía social de mercado significa la creación de instituciones y mecanismos eficientes para garantizar la estabilidad económica y el equilibrio social.

19 Los apologistas del fundamentalismo de mercado que se remiten a Adam Smith, el «clásico» liberal de la teoría económica, olvidan que Smith fue también un filósofo moral. En su libro «Teoría de los sentimientos morales» (1759), Smith nombró los motivos que, también en las relaciones económicas, funcionan contra los «dictados del interés propio»: simpatía, generosidad y espíritu público.

económica de América Latina.²⁰ Si el crecimiento económico sigue disminuyendo, las luchas sociales por la distribución serán aún más intensas, pero el margen de acción política será menor.

En cualquier caso, en casi toda América Latina se ha roto la confianza de la sociedad civil en la política establecida y está aumentando la presión pública a favor de un nuevo orden político y un

acuerdo sobre un modelo de desarrollo y económico diferente. América Latina se enfrenta a un futuro política y económicamente incierto. Esto hace aún más urgente que el Estado y la sociedad civil se comprometan con un futuro mejor y ayuden a dar forma a la inevitable reorientación del orden económico y social de sus países. Las ofertas temáticas de la Fundación Hanns Seidel proporcionan una plataforma sólida para ello.

Referencias

- BBTI [Bertelsmann Transformation Index] (2020). *Governance*. <https://bti-project.org/de/index/governance.html> (visitada el 27/09/2020)
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2020a). *Measuring the Impact of COVID-19 with a View to Reactivation*. COVID-19 Special Report No. 2. Santiago de Chile.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2020b). *Addressing the Growing Impact of COVID-19 With a View to Reactivation With Equality: New Projections*. COVID-19 Special Report No. 5. Santiago de Chile.
- Eckholt, Margit (2019). Lateinamerika – ein eroberter Kontinent und die Errichtung des Modells der westlichen “Christenheit”, en: Maihold, Günther/Sangmeister, Hartmut/Werz, Nikolaus (ed.), *Lateinamerika. Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Baden-Baden, 551-561.
- EIU [The Economist Intelligence Unit] (2020a). *Will Latin America take Advantage of Supply Chain Shifts?* Londres.
- EIU [The Economist Intelligence Unit] (2020b). *EIU Global Outlook: who's at risk for sovereign defaults?* Londres.
- Fund for Peace (2020): *Fragile States Index 2020*. Washington DC. <https://fragilestatesindex.org/data/> (visitada el 29/09/2020)
- IDB [Inter-American Development Bank] (2020). *Policies to Fight the Pandemic*. 2020 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report. Washington DC.
- ILO [International Labour Organization] (2020). *Technical Note on Labour Overview in Times of COVID-19. Impact on the Labour Market and Income in Latin America and the Caribbean*, 2.ª edición. Lima.

20 | La desaceleración de la economía mundial no es probablemente un episodio temporal. Incluso antes de la crisis del coronavirus, ya se había ralentizado el establecimiento y la expansión de las cadenas de valor globalizadas, lo que había dado lugar a una disminución del crecimiento económico general en todas las economías que participaban en el comercio internacional. Además, por motivos relacionados con la tecnología y el medio ambiente, se han producido cambios en el consumo de materias primas y en las pautas de consumo, así como en el comportamiento de ahorro e inversión, que tienden a frenar el crecimiento económico.

- FMI [Fondo Monetario Internacional] (2020a). *World Economic Outlook Update. A Long and Difficult Ascent*, octubre de 2020. Washington DC.
- FMI [Fondo Monetario Internacional] (2020a). *World Economic Outlook Update. A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, junio de 2020. Washington DC.
- FMI [Fondo Monetario Internacional] (2020b). *A Joint Response for Latin America and the Caribbean to Counter the COVID-19 Crisis*. 24 de junio de 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/24/sp062420-a-joint-response-for-latin-america-and-the-caribbean-to-counter-the-covid-19-crisis> (visitada el 27/09/2020)
- Johns Hopkins University (2020). COVID-19 Dashboard. Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University. <https://coronavirsu.jhu.edu.map.html>.
- Pedroza, Luicy/Palop-García, Pau (2020). *How Latin American States Protect Their Emigrants in Times of COVID-19*. GIGA Focus Latin America, 6.
- Sangmeister, Hartmut (2004). Eine soziale Marktwirtschaft für Lateinamerika, en: Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (ed.), *Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika*. Wiesbaden, 111-124.
- Sangmeister, Hartmut (2011). Wirtschaft und Weltmarktintegration. Zurück zu altem Glanz?, en: Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Lateinamerika verstehen lernen*. Bonn, 69-94.
- Sangmeister, Hartmut (2019). Unternehmen: Microempresas, PyMES und Multilaterales, en: Maihold, Günther/Sangmeister, Hartmut/Werz, Nikolaus (ed.), *Lateinamerika. Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Baden-Baden, 454-465.
- Sangmeister, Hartmut (2020). *Zwischen Zustimmung und Ablehnung: Das Handelsabkommen EU-Mercosur. Eine Zwischenbilanz*. Ibero-Analysen 31, Berlín.
- UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees] 2020. *Global Trends. Forced Displacement 2019*. Ginebra.
- FEM [Foro Económico Mundial] 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra.
- Banco Mundial (2020a). *Global Economic Prospects*, junio de 2020. Washington DC. DOI: 10.1596/978-1-4648-1553-9.
- Banco Mundial (2020b). *World Bank's Response to Covid-19 (Coronavirus) En Latin America & Caribbean*, 2 de abril de 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/04/02/world-bank-response-to-covid-19-coronavirus-latin-america-and-caribbean>. (visitada el 27/09/2020))

Perfil del autor

* Hartmut Sangmeister

Licenciado y doctorado en Economía por la Universidad de Heidelberg, donde ejerce como profesor emérito en Economía del Desarrollo del Instituto Alfred Weber. Profesor invitado en varias universidades de América Latina. Desde 2008 es editor en jefe de las publicaciones Economía mundial y cooperación internacional. Co-editor del Manual América Latina para la Investigación y el Estudio (publicado en 2019).



**Hanns
Seidel
Stiftung**

Alemania

Esther J. Stark
División de América Latina
<https://www.hss.de/weltweit-aktiv/amerika/>

Argentina

Prof. Dr. Klaus G. Binder
argentina@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/argentina>

Bolivia

Philipp Fleischhauer
bolivia@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/bolivia/>

Chile

Jorge Sandrock
sandrock@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/chile>

Colombia

Benjamin Bobbe
colombia@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/colombia>

Cuba

Demian Regehr
zak@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/centroamerica>

Ecuador

Philipp Fleischhauer
ecuador@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/ecuador>

Guatemala

Demian Regehr
zak@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/centroamerica>

Paraguay

Prof. Dr. Klaus G. Binder
argentina@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/argentina>

Perú

Philipp Fleischhauer
peru@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/peru>

Venezuela

Benjamin Bobbe
venezuela@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/venezuela>



ISBN: 978-958-58774-6-7



9 789585 877467