

La pandemia, “la nueva normalidad” y el desarrollo de largo plazo



Fernando Lorenzo (*) y Luis Miguel Galindo (**)

La pandemia del COVID-19 está generando a escala planetaria una emergencia sanitaria y una severa crisis económica y social. La realidad está poniendo en evidencia la elevada vulnerabilidad del actual estilo de desarrollo y está ilustrando acerca de las tensiones que este tipo de acontecimientos globales genera sobre la política económica.

Las graves consecuencias que afectan a los diferentes países han encendido luces de alarma y están dejando en claro la envergadura de las amenazas sobre los bienes públicos globales como la salud, el clima (cambio climático) o la biodiversidad. Como nunca antes, la atención de las urgencias del corto plazo se conecta con los objetivos del desarrollo a largo plazo y condiciona las posibilidades de alcanzar un esquema de crecimiento ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo.

La estrategia para contener los contagios y reducir la mortalidad depende, en buena medida, de la eficacia de las medidas de distanciamiento social. La respuesta sanitaria está generando una drástica interrupción de las actividades económicas y está provocando abruptas caídas de los ingresos familiares y del empleo. Existen riesgos crecientes de que una parte significativa de la población caiga, en un futuro no muy alejado, en condiciones de pobreza.

Aunque de manera heterogénea, en todos los países se están impulsando políticas públicas para atender la emergencia sanitaria y contener los daños económicos más inmediatos, tales como cierre de empresas, pérdida de empleos y reducción de ingresos. Esto ocurre en un contexto donde la mayoría de las economías aún está lidiando con los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009.

Cabe precisar, no obstante, que **existen diferencias marcadas entre la capacidad de acción de las economías desarrolladas y las de los países en desarrollo**. Estas últimas deben afrontar las nuevas dificultades en un contexto de posible reversión de los flujos internacionales de capitales, de caída de los precios internacionales de las materias primas y de limitaciones estructurales derivadas de la dualidad de sus mercados de bienes y de trabajo.

En las economías desarrolladas, la presencia de estabilizadores automáticos, como el seguro al desempleo y los sistemas de salud cuasi-universales, está permitiendo amortiguar los efectos inmediatos de la crisis y vuelve viable la estrategia sanitaria basada en el distanciamiento social. En América Latina, en cambio, la inmensa mayoría de los países no dispone de una red de protección social universal y una parte significativa de la población realiza actividades en el sector informal de la economía. Evidentemente, en este contexto, resulta mucho más complejo el cumplimiento y la instrumentación de las medidas sanitarias por periodos prolongados.

Las economías de la región se han visto forzadas a ingresar en una suerte de “coma inducido”, paralizando buena parte del aparato productivo y afectando los ingresos de una porción significativa de la población. La atención de esta situación ha provocado una tensión pocas veces vista sobre la política fiscal. **El colapso de la actividad privada ha incrementado la demanda de políticas expansivas y, al mismo tiempo, ha generado una dramática caída de los ingresos tributarios.**

Las propias características de la crisis hacen que la capacidad de respuesta de los gobiernos sea limitada. Esta realidad ha sido, particularmente, evidente en países en que las estructuras fiscales son más dependientes de tributos sobre el comercio internacional, en general, y de las exportaciones de *commodities*, en particular. Se repite, aunque con características novedosas, algo que ha ocurrido con frecuencia en América Latina: **shocks de gran magnitud y baja capacidad de respuesta por parte de las políticas públicas.**

El caso es que las crisis simultáneas sanitaria, económica y social derivadas del COVID-19 están poniendo en grave riesgo la capacidad de los países para continuar avanzando en los desafíos del desarrollo. La atención de las actuales circunstancias presiona como nunca antes sobre las finanzas públicas. Las tensiones derivadas de un escenario macroeconómico volátil, unidas a la

crónica desigualdad social y de género y a la exacerbación de los riesgos ambientales, están amplificando el impacto de la crisis sanitaria.

La atención de la emergencia plantea la necesidad de redefinir el marco general de las políticas fiscales, monetarias y financieras, sociales y ambientales en la región. Ello se ilustra con la complejidad que adquiere la gestión de las políticas macroeconómicas y, en paralelo, los desafíos que supone el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de las metas específicas de mitigación y adaptación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) de cambio climático (CC) en cada país. Téngase en cuenta que varios países latinoamericanos aún no han explicitado sus estrategias de política pública para el cumplimiento de los ODS y de los NDC para el período 2020-2030.

El creciente consenso acerca de la importancia de instrumentar acciones para atender la emergencia sanitaria y la consecuente crisis económica y social, no está teniendo en cuenta que, **dependiendo de la forma en que se defina en el presente la reacción de la política económica, podrían materializarse serios riesgos de retroceso en las conquistas sociales y económicas de los últimos años, al tiempo que se incrementarían las vulnerabilidades asociadas a los nuevos desafíos globales.** Las carencias en la atención de estos riesgos podrían tener en el futuro próximo consecuencias económicas y sociales aún más severas que las actuales.

Esta crisis requiere intervenciones de política pública innovadoras y potentes, que permitan mitigar los efectos económicos de las medidas de distanciamiento social y promover una recuperación de la actividad productiva que no implique un regreso del reloj de la historia, sobre todo en lo que refiere a los avances sociales, al empoderamiento de las mujeres y a la capacidad de atención de los grupos más vulnerables de nuestras sociedades.

Las críticas circunstancias de la coyuntura conviven con la necesidad, aún mayor, de la consolidación del desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo. En la respuesta a la crisis, las políticas deben atender de manera simultánea ambas dimensiones, evitando que las urgencias condicionen negativamente el futuro y tratando de impedir la amplificación en el futuro de las vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales.

En la definición del nuevo marco de políticas debería primar una visión sistémica de los costos y beneficios de las decisiones adoptadas. Esto implica aceptar los dilemas existentes entre las cuestiones sanitarias y económicas y requerirá un monitoreo permanente de la efectividad de las medidas aplicadas, basado en los resultados que se vayan obteniendo y en el aprovechamiento de la experiencia de otros países.

En el corto plazo, los países de América Latina comparten la dificultad que implica la necesidad de impulsar medidas que requieren una

significativa movilización de recursos públicos, aunque las marcadas heterogeneidades que existen entre las realidades nacionales hacen que la orientación de las políticas no esté siendo uniforme. Previsiblemente, las tensiones actuales sobre las finanzas públicas se volverán aún más importantes. Es probable que, con el paso del tiempo, los márgenes de acción sean cada vez más acotados.

Los altos niveles de informalidad laboral, las debilidades estructurales de los sistemas tributarios, la baja productividad en múltiples ámbitos de la producción, hacen que la definición de las respuestas de políticas macroeconómicas tenga características propias y plantee desafíos específicos en cada uno de los países de la región.

En el presente, se corre el riesgo que el enorme esfuerzo fiscal de corto plazo que los gobiernos están realizando para atender los efectos de la pandemia termine condicionando el cumplimiento de los objetivos de largo plazo. Para evitarlo, es necesario quebrar el manejo inercial de la política fiscal y aprovechar para apuntalar una forma de recuperación económica que permita avanzar en la agenda del desarrollo sostenible. Una desvinculación de las estrategias de corto y de largo plazo puede acarrear mayores costos en el futuro. La estrategia para promover la recuperación económica debe venir acompañada por transformaciones estructurales que permitan transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable que preserve y estimule la capacidad de crecer de las economías y, al mismo tiempo, permita elevar el nivel de bienestar de la población y preservar el medio ambiente. La “nueva normalidad” post-pandemia puede hacer posible un mundo con menos desigualdad, pero para que ello sea posible, se requieren respuestas que permitan dar un salto y alinear el 2020 con los objetivos de 2030, los que, por cierto, requieren urgente consideración.

La crisis del COVID-19 y los desafíos del cambio climático han puesto en el centro de la discusión la gobernanza global, en particular, ante el riesgo de deterioro de bienes públicos globales como la salud o el clima. El abordaje de esta crisis requiere soluciones cooperativas que abarcan, necesariamente, ámbitos globales, regionales, nacionales y locales. La necesidad de respuestas eficaces, innovadoras en lo fundamental, por parte de los gobiernos y el sector privado puede hacer que la superación de la crisis ocurra aprendiendo y fortaleciendo la capacidad de resiliencia en términos de sostenibilidad económica y ambiental de los países. Ello implica, además, reconocer que la construcción de una gobernanza global, que permita preservar los bienes públicos globales, es indispensable para avanzar hacia un desarrollo sostenible.

El actual estilo de desarrollo a nivel global se apoya en patrones de producción y consumo que no son sostenibles y que están erosionando los fundamentos del crecimiento. Esto es particularmente relevante en el caso de América

Latina, dado el papel fundamental que tienen los sectores productivos intensivos en recursos naturales. De hecho, uno de los rasgos fundamentales de la inserción internacional de las economías de la región es que se apoyan sobre actividades basadas en la explotación de los recursos naturales que son particularmente vulnerables al cambio climático. Desde esta perspectiva, la inacción en materia ambiental y climática puede acarrear costos muy significativos. Previsiblemente, las amenazas sobre las economías latinoamericanas pueden ser mayores que las que está provocando la pandemia. Por ejemplo, en un futuro no muy lejano, la regulación del comercio mundial puede imponer sanciones a los países que no cumplan con las metas de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero a través de impuestos al CO². En un contexto de este tipo, los costos económicos de la inacción ante el cambio climático serán más importantes y más duraderos, pudiendo erosionar de manera permanente la capacidad de crecimiento de las economías de la región.

Por otra parte, en la mayoría de los países latinoamericanos predomina una estructura de servicios públicos en salud, educación y transporte que no cumple con las expectativas de la población, fundamentalmente, de los grupos sociales de ingresos bajos y medios emergentes, los que prefieren migrar hacia el uso del transporte personal y hacia la salud y la educación privada. Estas tendencias están contribuyendo a generar un complejo conjunto de externalidades negativas y dificultan el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación. Por ejemplo, la eficiencia de las respuestas nacionales ante el cambio climático sería mucho mayor y más eficiente si se contara con un sistema de transporte público incluyente y moderno. En definitiva, la corrección de los efectos negativos que se derivan del actual estilo de desarrollo interpela de manera profunda los comportamientos personales y empresariales.

La política fiscal se encuentra en el centro de las transformaciones estructurales requeridas. Los instrumentos fiscales están cumpliendo un papel clave en la atención de la actual emergencia y, sin duda, serán herramientas fundamentales para apuntalar la reactivación económica. El caso es que estos mismos instrumentos deberán ser aplicados para atender los desafíos del cambio climático, por lo que el alineamiento de la respuesta macroeconómica de corto plazo con los desafíos del desarrollo sostenible se vuelve una tarea prioritaria. Los subsidios, las exoneraciones tributarias, los apoyos fiscales directos a empresas y familias vulnerables y los instrumentos que faciliten el acceso al crédito, que se están utilizando intensamente en estos momentos, deberán adaptarse rápidamente si es que se pretende que la reactivación no termine consolidando formas de producción y consumo incompatibles con el esquema de crecimiento que requieren nuestros países.

La magnitud de las transformaciones estructurales y la baja sensibilidad de la demanda de bienes asociados a las externalidades negativas ante cambios en

los precios de los bienes y servicios involucrados indican que deberá prevalecer una visión amplia en lo que refiere a la intervención pública. El recurso a impuestos correctivos convencionales no será suficiente para incentivar los necesarios cambios de conducta. No se trata, tampoco, de ajustes marginales en la estructura del gasto público. La envergadura de los problemas planteados vuelve necesario transitar hacia una nueva visión integral de la política fiscal, donde se consideren de forma combinada los efectos económicos, sociales y ambientales de los instrumentos utilizados.

Las motivaciones ambientales deberán integrarse en el diseño de instrumentos tributarios en forma conjunta con los criterios de eficiencia y equidad al definir la estructura de los sistemas impositivos. Así, la justicia distributiva y la eficiencia en el uso de los recursos disponibles deberán articularse de manera armónica con la respuesta al cambio climático y, en simultáneo, atender los desafíos de los ODS.

La construcción de un “doble dividendo” de la fiscalidad ambiental, que contemple, tanto el necesario efecto correctivo de las externalidades negativas, como la generación de incentivos para la generación de empleo, se encuentra en la base misma del rediseño que se requiere de la política fiscal. Si no se asumen estos desafíos desde el presente, será cada vez más difícil avanzar hacia el cumplimiento de los ODS y se verá limitada la eficacia de la respuesta ante el cambio climático.

Es deseable, y posible, que las intervenciones tributarias contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, a evitar la degradación de los suelos y la contaminación de los cursos de agua. Pero el avance de los procesos de deterioro ambiental puede generar efectos negativos muy relevantes sobre el funcionamiento de las economías de la región que, por un lado, operen como obstáculos efectivos para la recuperación del crecimiento y que, por otro lado, cuestionen la capacidad de crear puestos de trabajo de alta productividad y de mejorar la distribución del ingreso. Téngase en cuenta que América Latina no es la región más pobre del planeta, pero sí es la más inequitativa en términos distributivos.

La implementación exitosa de las reformas fiscales ambientales requiere, obviamente, considerar dimensiones de economía política, las que deberían incluirse desde las etapas de diseño de las intervenciones. La experiencia indica que la viabilidad política de la fiscalidad ambiental implica construir mayorías que respalden las iniciativas reformistas, generando una coalición amplia de intereses en favor de las estrategias de progreso.

El mensaje alentador es que es viable generar sinergias positivas entre la respuesta de corto plazo y la reactivación post-pandemia. Estamos a tiempo de hacerlo, tanto en lo que refiere a la generación de apoyos y a la aplicación de incentivos para la recuperación de los sectores afectados, como en lo referido a

la introducción de cambios profundos en la calidad de los servicios públicos y en las infraestructuras de salud, transporte y educación.

La tarea es, sin duda, desafiante y exigente, pero no debe perderse de vista que, sin una reorientación de la política fiscal en la dirección propuesta, los países de la región serán cada vez más vulnerables ante las amenazas globales. Las lecciones del complicado presente que estamos padeciendo están marcando la ruta y están dejando valiosas enseñanzas para reencauzar el estilo de desarrollo hacia un esquema sostenible y más inclusivo.

(*) Fernando Lorenzo, Economista por la Universidad de la República (UDELAR) Doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, ex ministro de Economía y Finanzas de Uruguay, Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Uruguay y Presidente de la Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur),

(**) Luis Miguel Galindo, Economista por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Economía por la Universidad de Newcastle Upon Tyne, Inglaterra. Profesor del posgrado de Economía de la Facultad de Economía de la UNAM