

COVID-19 en América Latina: la perspectiva más allá de la pandemia

Hans-Jürgen Burchardt*



Resumen

El ensayo se enfoca en el argumento que la pandemia que está presionando a la cooperación internacional y a América Latina, impone al Estado nuevos desafíos y asigna un papel protagónico a los servicios públicos. El virus puede convertirse en una enjuiciadora de las sociedades latinoamericanas. La crisis de la COVID-19 reabre preguntas sobre los modelos de desarrollo, los bienes públicos y el rol de la política y puede ayudar a impulsar cambios estructurales en el mediano y largo plazo tanto al nivel global como al nivel regional y local. Aquí se analizan algunas de las diversas facetas que esta crisis sanitaria global está teniendo en la región, focalizándose en las desigualdades sociales y en recomendaciones sobre cómo la crisis de la COVID-19 podría conducir hacia una respuesta productiva, que permita superar la pandemia creando las condiciones para evitar futuras catástrofes humanas.

Palabras clave

América Latina, cambios estructurales, cooperación internacional, COVID-19, desarrollo, desigualdad social.

Abstract

The essay focuses on the argument that the pressure that the pandemic is putting on international cooperation and Latin America, imposes new challenges on the State and assigns a leading role to public services. The virus can become a judge of Latin American societies. The COVID-19 crisis reopens questions about development models, public goods and the role of politics and it can help to promote structural changes in the medium and long term, both at the global level and at the regional and local level. We analyze some of the various facets that this global health crisis is having on the region, focusing on social inequalities and on recommendations on how the COVID-19 crisis could lead to a productive response, which allows to overcome the pandemic by creating the conditions to avoid future human catastrophes.

Keywords

COVID-19, development, international cooperation, Latin America, social inequality, structural changes.

* Hans-Jürgen Burchardt es Director del Centro de Estudios Avanzados Latinoamericanos (CALAS) Maria Sibylla Merian, Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) en Kassel y Catedrático de Relaciones Internacionales e Intersocietarias en la Universidad de Kassel. Ha publicado extensamente sobre las relaciones Norte-Sur, los regímenes de políticas ecológicas, laborales y sociales desde una perspectiva internacional, sobre las teorías del desarrollo y las políticas de desarrollo, centrándose especialmente en América Latina y el Caribe. Contacto: <https://kassel-global.de/es/>

1. El panorama social de la pandemia

Desde el año pasado, América Latina, se ha convertido en un foco pandémico, registrando a Brasil y México y como epicentros muy complejos. Sin embargo, no está claro qué tan explicativas son las cifras sobre infecciones, muertes y nuevos casos en general. Debido a la falta de voluntad política y las capacidades limitadas de exámenes, por ejemplo, entre la ciudad y el campo, los distritos urbanos ricos y pobres, la atención médica privada y estatal, las cifras publicadas solo brindan una visión parcial de la realidad de la pandemia en la región. Sobre todo, en las áreas rurales, un reto importante lo ha significado el insuficiente equipamiento y habilitación de servicios sociales en sentido general; por otro lado, las zonas urbanas deentan problemáticas asociadas a la híper-urbanización, la alta densidad poblacional con hacinamiento, y los agentes contaminantes concentrados en estas zonas.

Lo cierto, sin embargo, es que el virus en la mayoría de los países está golpeando sistemas de salud débiles y fragmentados: mientras la Organización Panamericana de la Salud (OPS) exige el 6% del PIB regional para garantizar una atención universal de salud, los gobiernos latinoamericanos están invirtiendo en promedio solo el 2,4% del PIB en salud; únicas excepciones son Cuba, Argentina y Costa Rica (CEPAL, 2019a: 139-140). Además, las medidas de confinamiento y distanciamiento físico para frenar la propagación del Corona generan pérdidas de empleo y reducen significativamente los ingresos laborales de las personas y de los hogares. Esto afecta, sobre todo, a los 160 millones de trabajadores en la economía informal (51% de la PEA) de la región. La mayor parte son los jóvenes y las mujeres quienes andan pululando las calles en busca del sostén diario (OIT, 2020). Por tanto, la pérdida de ingresos perturba, más que nada, a los amplios estratos de población que se encuentran ya en situación de pobreza y vulnerabilidad. En 2019, el 77% de la población de la región (470 millones de personas) pertenecía a los estratos de ingresos bajos o medios-bajos y no contaban con ahorros suficientes para enfrentar una crisis (CEPAL, 2020a; CEPAL, 2019b). Con una tasa de ocupación formal de apenas 57%, una tasa de desocupación abierta de 8.0% (OIT 2020) y muy pocos programas de protección social en términos de transferencias no condicionadas y de pensiones sociales en la región, no cabe dudas que un alto por ciento de los latinoamericanos quedan al margen de los mecanismos formales de ingreso: Solo once de los 33 países de la región tienen seguro de desempleo y la tercera parte de las personas económicamente activas que viven en hogares de los estratos de ingresos bajos y medios-bajos estaban afiliadas o cotizaban en el sistema de pensiones (CEPAL, 2020a). En este contexto la cuarentena y la interrupción del trabajo, por lo menos para esta parte de las sociedades, representa un reto que involucra escenarios complejos vinculados con la miseria y el hambre, y en casos extremos, incluso la muerte. En la región, el “Quédate en Casa” es una receta exclusiva que sólo una minoría puede permitirse.

Estos datos, resultan consistentes con el comportamiento actual de la pobreza en la región: de acuerdo con la CEPAL, en el 2018 más del 30% de la población se registraba en condición de pobreza, dentro de la cual, el 45% se concentraba en zonas rurales. Como es previsible, los mayores índices de pobreza se encuentran entre la población desocupada e inacti-

va (41,6% y 29,8%, respectivamente); no obstante, también se percibe una cifra alarmante de concentración de pobreza entre aquellos que están ocupados como “cuenta propia y familiares no remunerados”, con una incidencia de un 29,4% (CEPAL, 2019c: 19). Este es el escenario que encuentra el COVID-19, en su llegada a la región. En el contexto de este panorama, no sorprenden las estimaciones por la CEPAL de que en 2020 la pobreza aumenta a más que 4% (casi 30 millones de personas adicionales), por lo que alcanzaría a un total de 215 millones de personas (el 35% de la población de la región) (CEPAL, 2020a). Según la CEPAL este aumento de la pobreza implica un retroceso del desarrollo social de 13 años si no se toma medidas compensatorias.

Muy relacionada con la pobreza está la desigualdad social: si bien hubo una reducción efectiva en América Latina en el índice de desigualdad en los primeros 15 años de este siglo, cuando por primera vez en su historia se cambió la tendencia de la desigualdad y parecía haberse aprendido que avanzar en la igualdad tenía resultados muy positivos en la lucha contra la pobreza, y donde países como Argentina y Uruguay registran valores más favorables; los niveles comparados entre los últimos 4 años, han sido muy poco positivos. Y una vez más, Brasil destaca por su inequívoco pobre desempeño: en la comparación entre el 2014 y el 2018, aumentó los valores del índice de Gini al 3%. Entre el 2000 y 2014, en Brasil hubo un aumento de un 29% de la representación del percentil de ingresos más altos en el ingreso nacional (CEPAL, 2019c: 46). Este escenario, condiciona a un gran sector de la población brasileña a encontrarse, no sólo, en condiciones insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas a partir de sus ingresos, sino que hace impensable la posibilidad de que puedan enfrentar una crisis por pandemia. Argentina y Ecuador, también aumentaron el índice de GINI con respecto al 2014, y sus desempeños ante la crisis del COVID-19, también han mostrado grandes retos. Esto, sin dudas, representa un fuerte retroceso respecto a esos esfuerzos iniciales de la región en la década de 2000. Más aún: El aumento de la pobreza provoca también un crecimiento de la desigualdad en todos los países de la región.

La CEPAL proyecta incrementos del índice de Gini en diferentes países entre un 1,0% y hasta un 8% (CEPAL, 2019c: 43; OXFAM International, 2020). Este desequilibrio general que experimenta nuevamente América Latina, no solo crea una oportunidad de exposición abierta al riesgo de contagios y muertes por COVID-19, sino que impactará duramente a estos sectores en desventaja. En este escenario de mayor pobreza y desigualdad, amplios estratos de la población de la región, en el futuro cercano, vivirán en condiciones crónicas de inseguridad económica y continuarán altamente vulnerables ante las pérdidas de ingresos laborales. El COVID-19, convierte esta precariedad de muchos en una amenaza para todos. Para los vulnerables es económicamente imposible ejecutar el distanciamiento físico y muchos pobres no pueden cumplir con estándares mínimos de higiene: Una quinta parte de la población latinoamericana vive en zonas urbanas en asentamientos informales o precarios. En estos barrios marginales y viviendas inadecuadas, además de la falta de servicios, saneamiento y agua, electrificación precaria, energía y transporte deficiente, el hacinamiento es inevitable con más de tres personas por dormitorio. Medidas tan básicas como lavarse las manos o evitar el contacto físico son difíciles

o imposibles. Dentro de esta miseria, se están creando los residuos locales para el virus, a través de los cuales siempre nuevas olas pandémicas se propagarán por toda América Latina. Entonces, el Coronavirus no solo parece robar la vida de muchos; sino que también, tiene el potencial de debilitar y destrozar América Latina por varios años.

2. Caminos hacia el futuro en tiempos de pandemia

Si se quiere superar la actual crisis de COVID-19 y evitar que una próxima pandemia – o el cambio climático –, golpee de la misma manera a América Latina y al mundo, hay que aprender de las lecciones principales que nos regala el marcador Coronavirus. Primero tenemos que internalizar en nuestras respuestas y políticas que la pandemia es un desafío global que exige una respuesta internacional coordinada. Como dijo el Secretario General de la UN António Gutierrez en un lanzamiento de un informe sobre el impacto socioeconómico de COVID-19 en marzo 2020: “Recordemos que somos tan fuertes como el sistema de salud más débil de nuestro mundo interconectado.”¹ Por tanto es obligatorio un cambio del sistema internacional y regional que se refleja en dos dimensiones principales:

2.1. Reforzar la cooperación global y regional

El aterrador número de muertos de los Estados Unidos da un nuevo y brutal significado al postulado de “América Primero”. Nos recuerdan que los esfuerzos nacionales aislados, no han podido prevenir ni evitar la propagación del virus; por el contrario, estas posturas están exacerbando sus consecuencias. Una respuesta internacional concertada, hubiera frenado y contenido la difusión del COVID-19. Pero la cooperación multilateral ha perdido influencias en estos últimos años. La pandemia es, por lo tanto, una advertencia para fortalecer y ampliar nuevamente el multilateralismo. En la lucha contra la pandemia, la OMS ha demostrado – a pesar de todas las críticas recientes - la eficacia de la cooperación multilateral. Las lecciones son simples: más cooperación internacional y apoyo de los países ricos (sobre todo Unión Europea y EEUU) en la proliferación y distribución mundial de la vacuna. Suspensión inmediata de todas las sanciones contra países como Irán, Cuba o Venezuela por motivos humanitarios. Se necesita rápidamente condonar la deuda de los países vulnerables, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París. También con este fin, el establecimiento de un amplio fondo de ayuda internacional para el Sur Global. La propuesta de la UNCTAD de un Plan Marshall global con 2,5 billones de dólares es un paso en la dirección correcta.² Todo sistema sanitario débil crea residuos locales para el virus, a través de los cuales nuevas olas pandémicas se propagarán globalmente a medio plazo.

La lucha contra el “enemigo invisible” Covid-19 ha estado, con demasiada frecuencia, plagada de metáforas bélicas por los gobernantes de EE.UU., Europa, China, e incluso los de América Latina. Pero el virus del Corona no conoce fronteras nacionales y no puede ser derribado con disparos. Quien quiera derrotarlo, debe ajustar sus estrategias: un primer paso sería la suspensión inmediata de todas las acciones bélicas; seguido por la cesación de todas las acciones militares amenazantes. Otra medida debería reorientar de forma inmediata los fondos de los gastos militares hacia la financiación de la salud pública mundial. Actualmente los gastos

para armamentos ascienden a \$1.8 billones de USD. Con fondos de esta magnitud no sólo permitirá combatir el COVID-19, sino también establecer una atención médica básica en muchos países del Sur Global. Esta propuesta tiene implicaciones concretas para América Latina, en tanto el gasto militar de la región en 2018 aumentó en un 3% en comparación con el año anterior. Con un gasto de alrededor del 1,5% del PIB, actualmente Brasil es el país que más está invirtiendo en armamento. El decisor sobre los armamentos es exclusivamente el Estado. Europa y la OTAN deberían ser los abanderados y frenar la actual carrera armamentista.

En la última crisis financiera, los responsables, los grandes bancos y otros actores globales, sólo fueron rescatados gracias a una drástica intervención estatal. Esta experiencia no ha frenado a estos sectores en su insaciable búsqueda de ganancias: el número de multimillonarios en todo el mundo casi se ha duplicado desde 2008. Según Oxfam (2020), alrededor de 2 150 multimillonarios tienen ahora más riquezas que el 60% de la población mundial. Necesitamos una regulación política de los mercados financieros mediante controles más estrictos de los créditos y las transferencias de capital. Las ganancias de los activos y del capital deben ser gravadas más fuertemente. Es hora de asumir la responsabilidad de estos súper ricos y aumentar a través de políticas concertadas internacionalmente sus tasas tributarias. Desde el punto de vista técnico, su implantación no es tan difícil, y cada país de América Latina puede hacerlo por sí mismo. Lo relevante de la cooperación internacional es que puede drenar a los paraísos fiscales y evitar la fuga de capitales. El debilitamiento de la Bolsa de Valores de Londres con el Brexit, está abriendo para la Unión Europea excelentes oportunidades en esta dirección.

Los instrumentos económicos sólo pueden, y en muy escasa medida, alinear los mercados financieros con la financiación de los servicios públicos o con las inversiones ecológicas. Por lo tanto, debemos erradicar las ideas neoliberales de austeridad e implementar préstamos públicos masivos, que deben ser garantizados internacionalmente por la FMI y los bancos regionales como el BID.

Hoy día, es en Estados Unidos y en Europa, donde se están elaborando los mayores paquetes de apoyo económico después de la Segunda Guerra Mundial. También en algunos países latinoamericanos, se está intentando contener los efectos económicos de la crisis mediante programas de ayuda gubernamentales.

Este apoyo es esencial para amortiguar los efectos de la crisis. El tiempo del COVID-19 debe convertirse en el tiempo de un nuevo New Deal mundial, que no sólo incluya a todos, sino que comprometa a todos (incluidas las empresas y los ricos) y en el que el Estado democrático no sólo despeje el camino, sino que marque el ritmo y establezca los objetivos.

Pero es sorprendente, lo poco imaginativos que han sido hasta ahora los programas de muchos gobiernos. Sus enfoques principales han sido la estabilización y el mantenimiento sistémico. Pero especialmente ahora, hay oportunidades extraordinarias para comprometer más fuertemente a toda la economía con formas de producción ecológicamente compatibles, para reducir el transporte privado en favor de la movilidad pública, para ampliar las fuentes de energía sostenible, etc. También hay que velar que se preste un apoyo especial a la economía local, a las pequeñas y medianas

empresas y a las economías regionales y que se acorten las cadenas de suministro y producción, en particular en lo que respecta a los criterios de sostenibilidad.

Este es el momento en que América Latina puede realinear la matriz productiva, reflexionar sobre el potencial del mercado interno y reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas, las remesas y el turismo. Sin renunciar drásticamente al comercio mundial, que a través de una ponderada e inteligente regulación puede generar efectos de bienestar para todos, los gobiernos deberían considerar hasta qué punto una re-regionalización de ciertas relaciones económicas no sólo serían buena para el clima mundial. La noticia de que ciertos países alcanzarán inesperadamente sus objetivos climáticos debido a la crisis del COVID-19, sólo parece cínica a primera vista. Lo que hay que proyectar ahora es un cambio social que sea tanto ecológico como socialmente legítimo, como sugerirían, por ejemplo, los enfoques de una transición justa (Smith, 2017).

Eso implica que América Latina también debe aspirar una activa política internacional de regulación de los mercados de las materias primas que sea favorable para ellos mismos. Venezuela, en su tiempo, con la revalorización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ha dado una clara muestra de que en este tema hay margen de acción política. Gracias a la importancia estratégica que la región tiene y tendrá para el suministro de materias primas, pueden pensarse aquí formas de regulación enteramente cooperativas que hagan disminuir la dependencia de los precios volátiles y tomen en cuenta también requisitos de sostenibilidad.

En general la región debe aumentar su influencia en organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM). Esto está estrechamente relacionado con una cooperación regional más intensa. De lo que se trata no es del próximo gran tratado regional que a la larga se demostrará ineficaz, sino de iniciativas que ayuden a construir y fortalecer estructuras y confianza. La idea de un banco de desarrollo regional propio, como el Banco del Sur o de una emisora de noticias independiente, que rompa los monopolios mediáticos locales, está yendo, en tal sentido, definitivamente por la senda correcta. Sin embargo, seguirán sin obtener resultados sólidos mientras sean financiadas con petrodólares y diplomacia de cheques por unos pocos países, se destaquen por la instrumentalización política y la ideologización, e impidan con ello convertirse en proyectos regionales plenos.

2.2. Reducir las desigualdades sociales

A partir de hoy (2021) es necesario amortiguar las desigualdades sociales, no solo combatiendo la pobreza sino reduciéndolas de manera sostenida. El problema y sus soluciones son ya conocidos, pero hasta ahora ha faltado, con demasiada frecuencia, la voluntad política para emprender reformas estructurales. Esto es especialmente relevante para el caso de los gobiernos progresistas de América Latina durante las dos últimas décadas.³ Además hay que constatar, que los estratos sociales más influyentes y con mayor poder de decisión, se las han arreglado muy bien con las desigualdades. Para las élites económicas y las clases medias, la reducción de la desigualdad puede significar una desmejora en la reproducción de su bienestar. Desde la década pasada se puede constatar que el 20% de

la PEA, que produce el 40% del PIB regional de América Latina y que accede a excelentes servicios sociales y económicos, no necesita al 50% de los trabajadores informales, que tienen una escasa participación del 10% del PIB regional (CEPAL, 2012). A este segmento informal se le ocupa solo para vivir todavía más cómodos: el trabajo doméstico -poco regulado y mal pagado-, es actualmente uno de los puntos de apoyo más importantes de las clases medias latinoamericanas. Después de Asia Sudoriental, América Latina emplea al mayor número de trabajadores domésticos. En 2016, dieciocho millones de cuidadores representaban el siete por ciento de la mano de obra, más del 90% eran mujeres y casi el 80% estaban empleados de manera informal (es decir, sin contrato de trabajo, sin seguro social y con salarios bajos). Además, los indígenas y los negros están muy sobrerrepresentados en este grupo (Lextartza, et al., 2016).

El COVID-19 nos admite que para el continente es la hora de las reformas sociales. Lo más imperioso en esta coyuntura sería poner, aceleradamente, a los fracturados y disfuncionales sistemas de salud en condiciones de poder para hacer frente a la avalancha de enfermos del COVID-19. Por tanto, como primer paso, se deberían movilizar los recursos necesarios para llevar a los sistemas de salud a estándares internacionalmente recomendados: la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017) estima que es necesarios un mínimo de 3,0 personal de salud por cada 1000 habitantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculado a la salud, sin contar con desafíos irregulares como la pandemia actual. En América Latina, dentro de los países seleccionados, esa cifra la alcanzan solo Argentina, Cuba y Uruguay (3.96, 8.4 y 5.05 respectivamente).

Pero para mejorar este sector, no solo se deben movilizar más recursos. En los tiempos del COVID-19 los casos de Brasil y Chile son buenos ejemplos para enseñar que la calidad de un sistema sanitario no solo se define por el aumento de gastos, sino debe ser siempre combinado con una cobertura amplia. En Brasil y Chile los sistemas de salud – como todos sus sistemas sociales – reflejan extraordinarios altos índices de desigualdad y proporcionan la integración vertical (mayormente urbana) de asistencia social (es decir servicio abundante para pocos en lugar de servicio universalizado para todos). Durante la pandemia la exclusividad de estos servicios también colapsa. Al otro lado, los casos de Cuba y Uruguay subrayan que un sistema de salud de cobertura universal, robusto en equipamiento y recursos humanos, ayudan a enfrentar un escenario de crisis como la del COVID-19. Por tanto, se trata también de desplegar integralmente estrategias horizontales que amplíen el acceso a la atención médica – un enfoque especial se debe dar en esta cuestión al mejoramiento de la atención de salud en el campo.

Pero el virus nos indica que no deberíamos limitarnos únicamente a este esfuerzo. El COVID-19, como marcador de miserias y desigualdades, nos muestra que la lucha contra la pandemia no solo es una batalla para mejores sistemas sanitarios o para generar una vacuna; es, también, una batalla para disminuir desigualdades. En los países con una atención sanitaria deficiente y una elevada proporción de economía informal y de pobreza, como medida de emergencia sólo quedaría la alternativa de una ayuda inmediata y directa para la seguridad básica de la población vulnerable. La experiencia de las últimas dos décadas que implementaron los

cash transfers, es decir, transferencias monetarias temporales como en Brasil, ha demostrado que esas medidas son muy eficaces: llegan de manera directa a grupos sociales vulnerables, promueven el potencial económico de grupos en desventaja y tienen bajos costos (en promedio, menos del 1% del PIB nacional y del 0,25% del PIB regional) (Blofield & Filgueira, 2020; CEPAL, 2016; 2020b).

Estabilizando la situación actual, después de este asistencialismo temporal, se deben iniciar políticas hacia una cobertura de servicios para todos que garanticen la atención social como derechos sociales. El objetivo debe ser construir una estructura pública lo más universal posible: las medidas principales serían la garantía universal de ingresos y una renta básica universal: “Las acciones clave son el establecimiento de una garantía universal de ingresos, especialmente para los trabajadores informales y precarios, así como el acceso universal a las pruebas y a la atención médica a todos quienes lo necesiten, a los servicios básicos y a la vivienda, a la alimentación adecuada y a la educación en el caso de niños, niñas, adolescentes y personas jóvenes. En el mediano y largo plazo, la protección social es una política central para la reducción de las desigualdades, el avance hacia la inclusión social y el crecimiento inclusivo, y, por ende, para la cohesión social. Será crucial consolidar sistemas de protección social universales, que incluyan la salud universal, basados en un enfoque de derechos y sensibles a las diferencias, y desarrollar estrategias de inclusión laboral en el período de la recuperación.” (CEPAL, 2020a: 19) Además, hacen falta inversiones masivas en infraestructuras de salud, cuidado, educación, servicios básicos, seguridad civil y pública, transporte urbano y el fortalecimiento de las zonas rurales y economías locales. La OMS (2017) estima que habría que cubrir alrededor de seis millones de puestos a nivel mundial en el sector del cuidado, para poder cumplir la meta para el 2030 de garantizar el objetivo 3 de los ODS –“salud y bienestar”. Grandes zonas de América Latina, también experimentan el grave impacto de esta escasez.

Al interior de estas medidas, las actividades reproductivas del cuidado deben ser revalorizadas y recibir una atención prioritaria: “Ahora, la pandemia ha puesto en un lugar central los debates sobre el reconocimiento del cuidado como trabajo y su productividad social, así como la insuficiente distribución entre los géneros de estas responsabilidades.” (Kessler & Benza, 2020). Casi las tres cuartas partes de todos los que trabajan en los sectores de la salud y la atención (formal e informal) en la región son mujeres. En promedio, ganan un 25% menos que los hombres y, al mismo tiempo, debido a la división del trabajo específica por género, tienen un riesgo significativamente mayor de infección. En este contexto, a los gobiernos locales, se les debería entregar más autonomía y recursos para crear regímenes de cuidado y protección más adecuada para cada comunidad. Cuando los gastos sociales, como los servicios del cuidado y la educación no continúen estando a cargo del individuo, muchas familias dejarán de seguir apostando por la privatización, eludiendo impuestos y recurriendo al trabajo informal. En buena medida, ha sido por la alta prevalencia del trabajo informal y doméstico barato que, a pesar de haber suficientes recursos para un Estado de Bienestar en toda la región, no se ha logrado crear un sistema de servicios público de alta calidad y accesible para las mayorías.

La situación actual de la pandemia destaca además que la existencia de amplios sectores de informalidad económica, obstaculizan la implementación eficiente y masiva de medidas contra la COVID-19 (ILO, 2020). Pero la reducción de la informalidad no solo es una necesidad anti-pandémica, sino que tiene importancia para otros rangos sustanciales. Todavía, hay poca conciencia sobre sus desastrosos efectos económicos, sociales y ecológicos: estos trabajos, mayormente poco calificados, no solo contrastan con la construcción de políticas sociales ampliadas, también son la principal traba para el aumento de la productividad, con lo cual bloquean el cambio de la matriz productiva y con eso todo desarrollo que no sea debido a la contaminante explotación y exportación de materias primas. Es por este motivo que, durante el último boom económico de América Latina, tampoco se logró un aumento de la productividad laboral o de la participación de la masa salarial en el PIB (expresión de la creación de valor por el trabajo) (OIT 2013; Paus, 2019). La productividad laboral en América Latina se ha mantenido casi sin modificaciones en la mitad del promedio mundial y la participación de la masa salarial en el PIB ha incluso disminuido. “La productividad laboral, medida como el PIB producido por hora trabajada, ha ido disminuyendo durante la pasada década en América Latina, con relación a otras economías más desarrolladas. En promedio, en 2016 América Latina representaba una tercera parte de la productividad laboral de los Estados Unidos, una proporción inferior a la registrada hace 60 años. Esta situación contrasta llamativamente con el rendimiento de los países asiáticos de alto crecimiento, como Corea y más recientemente China, o incluso frente a los exportadores de materias primas como Australia, donde la productividad relativa se mantuvo estable.” (OCDE/ NN.UU./CAF, 2016: 65)

El COVID-19 nos admite que, para darle respuesta a esta pandemia y futuras crisis, ahora la política debería tener como meta principal reducir el trabajo informal. Las medidas que hay que tomar para este objetivo ya se han estudiado lo suficiente y son bien conocidas: primero hay que girar la tendencia dominante en la región, donde las políticas sociales siempre se están concentrado en una mejoría vertical de los servicios sociales. Eso quiere decir, las seguridades sociales están mayormente reservadas para los empleados de sectores estratégicos importantes, en su mayoría formales, mientras el 20% más pobre de la región recibe apenas el 10% de todas las transferencias sociales. Muestra de esto, se evidencia en que son los quintiles de los ingresos más elevados los que más cobertura de los sistemas de pensiones tienen. Para cambiar este panorama, se necesita una ampliación horizontal del grado de cobertura que abarque a grupos de población vulnerables y/o excluidos, ante todo en el área del trabajo informal, femenino y rural. Segundo, los ejemplos de Brasil y otros países, en la última década, nos ilustran que la formalización del empleo, por sí sola, no garantiza obligatoriamente mejores condiciones de trabajo. Las políticas del mercado laboral deben contribuir también a la calidad de las relaciones laborales y perseguir medidas más integrales que se enfoquen además en el horario de la jornada, la estructura salarial, la protección laboral, etc. Tercero, los grupos más vulnerables de la economía informal, es decir sobre todo mujeres, jóvenes, trabajadores agrarios y grupos étnicos, muchas veces se expresan por una “invisibilidad” de sus actividades, no aparecen

en las estadísticas, ni en la política. Por tanto, hay que implementar políticas que promuevan la representación política y social de forma más acentuada en esos grupos y que refuercen su potencial de negociación sobre las relaciones laborales (Burchardt, 2017b). Con estas estrategias, se debería reducir en cada país y en la región, en un plazo de 10 años, el trabajo informal a la mitad.

Además, un escenario de pos-COVID-19, debería integrar el aumento de la productividad laboral a través de una reconversión laboral. Generar el bienestar (o la fortuna), no a través de la explotación de la naturaleza, sino por el valor del trabajo y del saber, lo cual supone un proceso de contraponer la economía de exportación de materia prima a una economía eficaz y sostenible. De esta forma, no sólo se atenderán las demandas de un cambio climático y modelos de desarrollo más sostenibles, sino se integraría a los distintos grupos en desventaja y los posicionaría en un eje horizontal de participación adecuados, que los sume en ese desplazamiento hacia la ecologización de la economía en condiciones laborales decentes. Como demanda indispensable para el contexto latinoamericano, el proceso debe atender a la transformación de los cuatro pilares del trabajo decente: diálogo social, protección social, derechos en el trabajo y empleo; en tanto este rubro se resignifica para incidir en un re-balance de las desigualdades y como estrategia de eliminación de la pobreza.

Las habituales respuestas a estas demandas – aunque en tiempo del COVID-19, más bien son obligaciones – de reformas sociales y laborales, continúan siendo las mismas de siempre: ¿Quién va a pagar todo esto? ¿No suelen tener el Estado y los empresarios recursos limitados para poder responsabilizarse para las inversiones millonarias que requieren estas proyecciones?

Pero el COVID-19 nos concede la oportunidad de percatarnos que la falta de desarrollo o del bienestar para todos, no es una cuestión de escasez de recursos, sino de distribución desbalanceada. Hasta mediados de 2020, y desde los primeros momentos del confinamiento, “...han aparecido [en la región latinoamericana] 8 nuevos mil millonarios [...], es decir 1 nuevo mil millonarios cada dos semanas, mientras se estima que hasta cincuenta y dos millones de personas se convertirán en pobres y cuarenta millones perderán sus empleos este año. La riqueza de esta élite de supermillonarios de la región ha crecido un 17 % desde mediados de marzo: US\$ 48 200 millones, que equivalen al 38 % del total de los paquetes de estímulo que el conjunto de Gobiernos ha activado y a nueve veces la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) con préstamos de urgencia en la región hasta el momento” (Ruiz, 2020: 3).

La crisis-Corona se puede sobrepasar solo de forma conjunta, es decir a través del espíritu y la responsabilidad colectiva. Por tanto, para el continente ahora está llegando el momento de la redistribución y el posicionamiento verdaderamente solidario. América Latina sigue siendo una de las regiones con las tasas tributarias más bajas en el mundo y un oasis para los ricos: En algunos países, su concentración de riqueza corresponde al 60% del PIB nacional y apenas pagan impuestos por estas enormes fortunas (Alstadsæter, 2018; Martorano, 2018). En la región, los ingresos estatales por concepto de impuesto al patrimonio, corresponden a 1,8 % del PIB; en comparación, en la OCDE se sitúan en torno al 8,3% (ECLAC, 2018: 8).

Los gobiernos progresistas de los dos últimos decenios tampoco han logrado establecer un sistema fiscal justo ni en uno de los países de la región (OECD, 2019). Es, por tanto, ahora, que las élites económicas de América Latina tienen un primer deber.

Para lograr este objetivo, las reformas tributarias redistributivas que gravan los ingresos y los patrimonios más elevados tienen un rol central. En las últimas dos décadas, varios países de América Latina han experimentado una serie de reformas tributarias, con el fin de movilizar los recursos necesarios para un desarrollo social más inclusivo. Pero los avances, tanto en términos de la presión fiscal general como en términos de la capacidad contributiva, no han sido satisfactorios. La estructura de los sistemas tributarios de América Latina sigue revelando un margen para aumentar la presión fiscal a determinados sectores. Con una carga tributaria de 23% de BIP en 2018, la región se encuentra lejos de la carga fiscal que muestra el promedio de los países de la OCDE con un 34,3%. En resumen, los sistemas tributarios en Latinoamérica tienen un fuerte sesgo regresivo y/o no movilizan suficientes recursos para superar la actual crisis sanitaria y económica para poder financiar un desarrollo inclusivo y sostenible.

No se trata solo de cuestiones técnicas sobre implementación e imposición. Lo importante es más bien crear “legitimidad impositiva”, o sea, reducir el rechazo de importantes sectores de la sociedad al pago de impuestos. Esto no se obtiene solo con leyes, técnicas o administraciones eficientes, sino con un Estado que ofrezca bienes públicos de calidad y de amplio acceso, que logren sobrepasar, a corto plazo, la pandemia y que aumenten, a largo plazo, la calidad de vida y las perspectivas de los contribuyentes. El COVID-19, nos ofrece el mejor momento para generar esta legitimidad y comprometer así a los 10% más ricos de la región a un aporte tributario: del virus no se puede escapar con un asilo en Estados Unidos; no se detiene por seguros o servicios privados, o por los muros altos de comunidades cerradas. Las dinámicas actuales en la región demuestran que los toques de queda, el confinamiento, o el cierre de las fronteras, no son medidas suficientes para frenar el Corona: Casos populares como la infección de Donald Trump, los primeros ministros Boris Johnson (Reino Unido) y Jair Bolsonaro (Brasil), la última presidenta interina de Bolivia Jeanine Áñez; la muerte de Jerónimo Arango -multimillonario mexicano, con una fortuna valuada en 4.200 millones USD (Forbes-México, 2020); o el fallecimiento del magnate del inmobiliario Stanley Chera, constatan que el Corona no respeta ni estado social, ni origen, ni abundancia.

Lo que hace falta ahora es un buen cuidado y un bien común para todos y con todos. Una distribución equilibrada puede promoverse eficazmente con las siguientes medidas: La abolición de las exenciones fiscales generalizadas para los ingresos y el patrimonio elevados, según el país, podría generar ingresos adicionales de entre el 2 y el 6% del PIB (CEPAL/ Oxfam, 2019: 24). Y también hay mucho margen para aumentar la carga impositiva sobre los ingresos: las cargas tributarias máximas oscilan entre el 25 y el 40%, para los ingresos financieros y de capital incluso sólo el 5-15%; sólo Argentina, Uruguay y Colombia tienen actualmente un impuesto sobre el patrimonio (CIAT, 2018). En total, el 10% de las personas con mayores ingresos en América Latina pagan una tasa impositiva efectiva promedio de

sólo el 5,6% sobre sus ingresos, en algunos casos sólo del 1 al 3% (Amarante & Jiménez, 2017: 62). Con la asignación concreta de impuestos, por ejemplo, con impuestos sobre la construcción de hospitales, la “legitimidad impositiva” también puede aumentarse entre la élite económica de América Latina (concretas propuestas para nuevas reformas fiscales véase: Ruiz 2020).

2.3. ¡La época de COVID-19, es el tiempo de cambio!

El COVID-19 nos está conduciendo a una ruptura de magnitudes históricas. No obstante, no es sólo el virus el que mata. Este, se está imponiendo sobre estructuras, marcadas por profundas fisuras que acentúan y reproducen la desigualdad social, la miseria de partes importantes de la población y la ausencia o total fragmentación de los servicios públicos. Por tanto, el COVID-19, no solo es un virus. También es el marcador más potente de la miseria y las desigualdades sociales. La crisis que está presionando a América Latina en estos momentos, impone al Estado nuevos desafíos y asigna un papel protagónico a los servicios públicos, y puede convertirse en una enjuiciadora de las sociedades latinoamericanas. La pandemia reabre preguntas sobre el modelo de desarrollo, los bienes públicos y el rol del Estado; y puede ayudar a impulsar cambios estructurales en el mediano y largo plazo. El COVID-19 podría conducir hacia una respuesta productiva, que permita sobrepasar la pandemia creando las condiciones para evitar futuras catástrofes humanas.

Pero no nos engañemos: ¡después de la crisis, será el antes de la crisis! Las ondas de choque, con las que el COVID-19 hace explotar a esta América Latina fracturada, no garantizan ningún cambio. Las crisis son procesos en los que las constelaciones sociales, económicas, culturales y políticas se sacuden, se rompen y ofrece oportunidad para que surjan nuevas constelaciones; pero las existentes pueden fortalecerse de la misma manera. Si después de la crisis, volvemos a caer en los viejos patrones, los empresarios y los bancos, pronto volverán a dominar, y las políticas de austeridad se harán presente y conducirán a recortes sociales y, claro está, les cobrarán la vida a más personas de las que ya se ha llevado el virus del COVID-19. Los servicios sociales se agotarán aún más, y ofrecerán cada vez menos protección. Si la próxima pandemia - o el cambio climático, que tampoco conoce fronteras - llega y ataca a estos últimos restos de la humanidad, es poco probable que nuestros hijos se salven una vez más. Esta misericordia, se nos debe sólo una vez.

Notas

1. Traducción propia, véase: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20029.doc.htm>
2. Ver: <https://unctad.org/news/un-calls-25-trillion-coronavirus-crisis-package-developing-countries>
3. Sobre los fracasos y errores de los gobiernos de izquierda en el joven siglo XXI, que tienen una gran responsabilidad para el nuevo fortalecimiento de la derecha en la región (Burchardt 2017a).

Referencias

Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen & Gabriel Zucman (2018), “Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality”, *Journal of Public Economics*, vol. 61, pp. 89-100.

Amarante, Verónica. & Juan Pablo Jiménez (2017), “Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina”, *Cuadernos de Economía*, vol. 35, no. 67, pp. 39-73.

Blofield, Merike & Fernando Filgueira (2020), *COVID-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*, Buenos Aires, CIPPEC.

Burchardt, Hans Jürgen, (2017a), “La crisis actual de América Latina: causas y soluciones”, *NUSO* N° 267, Enero - Febrero 2017, pp. 114-128.

Burchardt, Hans Jürgen, (2017b), “Trabajo y desigualdad: La desregulación activa del trabajo en América Latina”, *Trabajo Decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*, La Habana, Universidad de La Habana, pp. 19-34.

CEPAL/Oxfam (2019), *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Oxfam.

CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad -Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2016), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2019a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2019b), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2019c), *Panorama Social de América Latina*, 2019, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2020a), *El desafío social en tiempos del COVID-19. COVID-19 Informe Especial*, 12 mayo, Issue Índice No. 3.

CEPAL (2020b), *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf [Consultado en 06/08/2020]

CIAT (2018), “Alianza para Generar Impacto: Informe anual CIAT”, en <https://ciat.cgiar.org/ar18/prologo/?lang=es> [Consultado en 07/07/2020].

ECLAC (2018), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*, Santiago, ECLAC.

Forbes-México (2020), *Muere Jerónimo Arango, el millonario Forbes detrás de la creación de Aurrera*. En <https://www.forbes.com.mx/negocios-muere-je-ronimo-arango-millonario-forbes-walmart-aurrera/> [Consultado en 07/04/2020]

ILO (2020), *Covid-19 crisis and the informal economy*, Ginebra, ILO.

Kessler, Gabriel. & Gabriela Benza (2020), “¿Impactará la crisis del covid-19 en la agenda social de América Latina?”, *Nueva Sociedad*, en <https://nuso.org/articulo/impactara-la-crisis-de-covid-19-en-la-agenda-social-de-america-latina/> [Consultado 19/04/2021]

Lextartza, Larraitz, María José Chaves & Ana Carcedo (2016), *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Martorano, Bruno (2018), "Taxation and Inequality in Developing Countries; Lessons from the recent experience of Latin America", *Journal International Development*, vol. 30, no. 2, pp. 256-273.

OCDE/NN.UU./CAF (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, Paris, OECD.

OIT (2013), *Panorama laboral 2013*, Lima, OIT.

OIT (2020), "Organización Internacional del Trabajo", en https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_735495/lang-es/index.htm [Consultado 19/03/2020]

OMS (2017), "El mercurio y la salud", en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health#:~:text=El%20mercurio%20elemental%20y%20el,con%20consecuencias%20a%20veces%20fa-tales> [Consultado 20/04/2021]

OXFAM International (2020), *Latin American billionaires surge as world's most unequal region buckles under coronavirus strain*, Montreal, OXFAM International.

Paus, Eva (2019), "Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle Income Trap Meets China and Globalization", *The Journal of Development Studies*, vol. 56, no. 4, pp. 657-679.

Ruiz, Susana (2020), *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Montreal, OXFAM International.

Smith, Samantha (2017), *Just Transition. A Report for the OECD*, en <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf> [Consultado 20/04/2021]