

# AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LA PANDEMIA\*

## LATIN AMERICA AFTER THE PANDEMIC

ANDRÉS VELASCO

London School of Economics, Reino Unido

A.Velasco1@lse.ac.uk

### RESUMEN

¿Qué aprendimos acerca de las políticas públicas y de la conducción del Estado, durante de esta pandemia? La brecha entre los países que lo hicieron bien y aquellos que lo hicieron mal, se mide en vidas. Este artículo discute el desempeño de Chile y América Latina durante la pandemia en materia de salud, educación y economía. A la vez, se evalúa el escenario futuro para la región, abordando las siguientes preguntas: ¿cuáles son las perspectivas de recuperación económica? ¿Qué impacto nos deja la pandemia en la política? Finalmente, se discute proponen algunas lecciones que la pandemia ha traído para el Estado. Este debate es relevante para mejorar el desempeño del Estado de forma tal que sea capaz de responder a las próximas crisis climáticas, económicas o sociales.

Palabras clave: Pandemia, COVID-19, Políticas Públicas, Educación, Salud, Economía, América Latina, Chile.

### ABSTRACT

What did we learn about public policies and the leadership of the State during this pandemic? The gap between countries that did well and those that did badly is measured in lives. This article discusses the performance of Chile and Latin America during the pandemic in health, education, and the economy. At the same time, the future scenario for the region is evaluated, addressing the following questions: What are the prospects for economic recovery? What impact on politics does the pandemic leave us with? Finally, some lessons the pandemic has had for the State are discussed. This debate is relevant for improving the State's performance so that it may be capable of responding to the next climate, economic, or social crises.

Keywords: Pandemic, COVID-19, Public Policy, Education, Health, Economy, Latin America, Chile.

---

\* Este artículo es una versión revisada de la conferencia magistral dictada el 3 de noviembre de 2021 la inauguración del XII Congreso Chileno de Administración Pública, organizado por el Colegio de administradores Públicos de Chile y la Universidad de Valparaíso, Chile.

## INTRODUCCIÓN

¿Qué aprendimos acerca de las políticas públicas y de la conducción del Estado, en el curso de esta pandemia? La pandemia ha sido la madre de los desafíos al Estado y su capacidad para adoptar buenas políticas públicas. La brecha entre los países que lo hicieron bien y aquellos que lo hicieron mal, la brecha entre aquellos países que demostraron tener estados competentes y aquellos que, lamentablemente, tienen estados ineptos y lentos se mide en vidas. En decenas de miles, en cientos de miles, acaso en millones de vidas, que se perdieron por la incapacidad de los aparatos públicos y de las sociedades de reaccionar con presteza y con efectividad. También se mide en un daño económico y social gigantesco. Esta pandemia nos recordó que cuando hay un Estado que funciona, buenas políticas públicas y un sistema político que nos permite tomar buenas decisiones colectivas, las cosas andan bien. Cuando eso no ocurre, las cosas andan mal.

Quiero revisar el desempeño de Chile y de América Latina, revisitando algunos de los resultados en materia de salud pública. Siendo economista y exministro de Hacienda, me perdonarán si me centro en la economía. También quiero hablar del impacto de la pandemia en la educación. Me parece que es un asunto del cual se habla poco, y es muy preocupante lo que ocurrió. Ahora, no quiero quedarme únicamente en el pasado, por lo que invertiré la segunda mitad de mi presentación en discutir qué viene hacia delante. ¿Cuáles son las perspectivas de recuperación económica? ¿Qué impacto nos deja la pandemia en la política? Finalmente, espero sacar algunas lecciones muy preliminares, muy tentativas, pero lecciones, al fin y al cabo. ¿Qué aprendimos? ¿Cómo debemos preparar al Estado? ¿Cómo debemos conducirlo? ¿Cómo debemos llevar al Estado al gimnasio, para que saque músculo para enfrentar la próxima crisis? Responder estas preguntas nos permitirá tener un aparato público preparado, porque sabemos que la próxima crisis va a venir. Puede ser una crisis climática, económica o social, como la que hemos vivido recientemente en Chile. Pero otro remezón llegará, sin duda alguna.

## EL MUNDO

La pandemia del COVID-19 fue una crisis planetaria y, por lo tanto, para hablar de lo que pasó, de lo que está ocurriendo y de lo que vendrá, hay que entender el contexto planetario. Hay que reconocer, con cierta vergüenza, que América Latina es un continente bastante ensimismado. En Chile diríamos ombliguista. Nos gusta mirarnos el ombligo y Chile adolece de este mal en un grado extremo. Pensamos que todo lo que pasa en el país, ocurre solamente en Chile y por alguna razón que es únicamente chilena. La verdad es que son muchos los eventos políticos, sociales, económicos que, en realidad, importamos del resto del mundo. En este caso, además, importamos el virus del COVID-19. Por lo tanto, entender el contexto mundial es absolutamente clave. En encontramos tanto buenas como malas noticias.

## LAS BUENAS NOTICIAS

La primera buena noticia es que la vacunación ha sido un gran éxito, al menos en los países avanzados. El trabajo científico para dar con la vacuna, y el trabajo logístico paraa vacunar a prácticamente toda la población, eran de tremenda magnitud. Y, sin embargo, muchos países desarrollados, y otros en vías de desarrollo como China, lo lograron. La gran tragedia, como suele ocurrir, es la brecha entre los avanzados y el resto. En los países en vías de desarrollo de África o del sur de Asia, las cifras son menos de la cuarta parte de lo que han alcanzado los países

ricos. Esta pandemia nos ha recordado que hay una tremenda desigualdad en el acceso a la salud entre los países y, por lo tanto, la pandemia ya termina en los países ricos y en países emergentes como el nuestro, pero falta mucho aún por recorrer en los países que se encuentran en una etapa temprana de desarrollo.

En segundo lugar, es importante subrayar es que la economía mundial se ha recuperado postpandemia. Especialmente la economía de Estados Unidos ha estado creciendo muy aceleradamente. Ahora, en muchos países esto es más recuperación que crecimiento. Cuando uno se cae a un hoyo, evidentemente, salir del hoyo no necesariamente implica recuperar el nivel previo a la caída. Algo parecido, pero en menor magnitud, está pasando en Europa y Japón. En todo caso, así como es notable la magnitud del colapso del 2020, también en varios países desarrollados es notable la rapidez de la recuperación.

El tercer punto es que esta crisis económica, inicialmente social y de salud pública, no se ha convertido hasta el momento en una crisis financiera. Los remezones internacionales de las últimas tres o cuatro décadas, ellos partieron de las más diversas formas, pero siempre, o casi siempre, terminaron en una crisis bancaria y de la deuda. En esta ocasión eso no ha ocurrido. Podría ocurrir más adelante, porque el alza de la deuda pública en muchos países es aceleradísima, y lo más probable es que esa tendencia eso no sea sostenible para siempre.

Finalmente, la cuarta buena noticia –esto es importante para Chile, América Latina y varios países en desarrollo– es que los precios de las materias primas cayeron al comienzo de la crisis, pero se recuperaron con rapidez, y se mantienen elevados. Por lo tanto, nos podemos quejar de muchas cosas, pero en este momento no nos podemos quejar del precio del cobre, ni de la celulosa, así como tampoco lo pueden hacer los países que producen petróleo, gas, estaño, hierro, soya o trigo.

#### LAS MALAS NOTICIAS

En el contexto mundial también hay malas noticias. Ellas son económicas, políticas y, potencialmente, financieras. El primer e insoslayable dato es que vivimos en un mundo mucho más revuelto desde el punto de vista político. Se terminó la estructura unipolar en el que Estados Unidos había sido dueño y señor desde el colapso de la Unión Soviética. Hoy día hay otra potencia que se llama China, y quizás el dato político más importante en el mundo hoy es el retroceso autoritario de China. Por supuesto que China ha sido una dictadura desde hace mucho tiempo, pero había la esperanza, quizás ingenua, de que en la medida de que China progresara en lo económico hasta convertirse en la segunda economía del mundo, empezaría también a gestarse una cierta apertura y liberalización política. Eso no ocurrió y China en los últimos dos o tres años dio marcha atrás. Cualquier esperanza de que Rusia transitara por la senda democrática también se acabó, y ahora Rusia se ha vuelto un agresor. En otras democracias en vías de consolidación, como Polonia, Hungría y la India, hemos visto también tendencias autocráticas y una cierta regresión. No es, por lo tanto, un buen momento, ni para la democracia ni para la paz mundial

En materia económica, así como en Chile estamos preocupados de los impactos de la política de los retiros de fondos de pensiones sobre la inflación y una economía hasta hace poco sobrecalentada, en varias otras partes del mundo ocurre algo parecido. En Estados Unidos se

aplicó una política monetaria y fiscal muy expansiva. Sabemos que es fácil poner el pie en el acelerador, pero lo difícil es retirar ese impulso y en este momento hay una gran preocupación sobre las implicancias de una posible desaceleración, y eventualmente una recesión. Tanto en Chile como en Estados Unidos, Europa y el mundo emergente, el temor a la inflación hace que los bancos centrales empiecen a subir abruptamente las tasas de interés. Todo indica que Estados Unidos continuará un proceso de contracción monetaria duradero y profundo, y lo que sabemos de la historia económica mundial es que cada vez que en Estados Unidos la Reserva Federal sube las tasas de interés, en América Latina viene un remezón. Por lo tanto, hay que amarrarse bien el cinturón de seguridad, porque no sabemos que puede ocurrir.

## AMERICA LATINA Y LA PANDEMIA

En América Latina tenemos muchos talentos. Uno de ellos es el talento para gobernarnos muy mal. Lo quiero decir así, derechamente. Nuestro desempeño, la capacidad de nuestros estados, de nuestras sociedades, para lidiar con la pandemia, no estuvo a la altura que las circunstancias requerían.

### LA SALUD

A de Julio de 2022, Perú era el país del mundo, y Sud-América era la región del mundo, con más muertes per cápita. Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y México están entre los países de peor desempeño en esta dimensión (Ver Oxford Martin School 2021). Hay varias otras medidas, como las muertes extras, es decir, el número de decesos que supera el valor natural de los ciclos típicos, como el de las enfermedades del invierno u otras. En este ámbito, se observa exactamente lo mismo. Esto es, que el desempeño de la región ha sido notablemente mediocre. Alguien podría que nos afectó la enfermedad, la pobreza, la insuficiencia de camas, el hacinamiento. Eso es cierto, por supuesto que nos afectó, pero también afectó a Asia y a África. De hecho, la pobreza, el hacinamiento, la insuficiencia de la infraestructura hospitalaria es mucho peor allá y, sin embargo, uno no ve en esos continentes más pobres, un desempeño tan malo como el nuestro. Por lo tanto, hay algo más que estuvo ocurriendo aquí.

### EL CRECIMIENTO

Un segundo aspecto a destacar es que el golpe económico para la región fue absolutamente gigantesco. La Tabla 1 incluye a los países más grandes de la región. He omitido a Venezuela, pues ahí el colapso económico humanitario y político es total y, por lo tanto, viene de antes de la pandemia.

Tabla 1: Crecimiento en América Latina, 2019-2020

	2019	Esperado 2020 (antes del COVID-19)	2020 (efectivo)
Argentina	-2,1	-2,0	-10,0
Brasil	1,4	2,2	-4,1
Chile	1,0	1,2	-5,8
Colombia	3,3	3,1	-6,8
México	-0,3	0,9	-8,2
Perú	2,2	3,3	-11,1

*Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Fondo Monetario Internacional.*

En la primera columna está el crecimiento de estas economías en 2019. En la segunda columna está lo que el Fondo Monetario Internacional predecía, antes de la llegada del virus, iba a ocurrir en 2020. La tercera columna muestra lo que ocurrió. El panorama es demoledor. Argentina se iba a contraer un 2 %, porque ya estaba en recesión, terminó en una contracción del 10%. México, un país muy vinculado al ciclo de Estados Unidos, terminó cayendo un 8%. El caso más dramático es Perú, que proyectaba una expansión de un 3%, pero terminó contrayéndose más de 11%. La situación de Perú es especialmente compleja porque es un país que gastó mucho. Nadie puede acusar al gobierno peruano de haber rehusado meterse la mano al bolsillo. Las finanzas públicas del Perú estaban razonablemente bien y eso permitió una política fuertemente contracíclica. Sin embargo, el desempeño de salud pública fue terrible.

Brasil y Chile son los países con la menor contracción, y son casos en los cuales el gasto público terminó siendo bastante cuantioso. Caso aparte en México, que es un país que pudo haber gastado más. El presidente de México, a pesar ser de izquierda, y por alguna razón que nadie entiende muy bien, se negó a hacer una política contracíclica cuantiosa, y los resultados están a la vista: una masiva contracción del 8%, cuando se esperaba inicialmente que México creciera el 2020.

Si en materia de salud pública los resultados de América Latina fueron malos, en materia de crecimiento económico, o mejor dicho de la contracción económica muy acelerada, los resultados también fueron muy malos. ¿Qué pasó? Pasaron las siguientes cosas.

La economía de América Latina sufrió seis golpes: 1) reducción de la oferta por el confinamiento; 2) caída de los volúmenes de comercio; 3) caída en los términos de intercambio; 4) caída inicial en las remesas; 5) salidas masivas de capitales, al menos al comienzo de la crisis; 6) alza en la incertidumbre política y baja en la inversión.

Primero, estuvo la reducción de la producción como resultado al confinamiento. Nunca habíamos vivido una crisis económica en la que el gobierno le dijera a las empresas, “por favor, no produzcan”, y a los trabajadores “por favor, no trabajen”. En América Latina hemos tenido crisis cambiarias, de desempleo, inflacionarias, de la deuda, bancarias, pero nunca habíamos tenido una crisis fruto del confinamiento por razones de salud pública. Esto es nuevo.

Pero, de la mano con ese golpe, tuvimos también un colapso en el comercio mundial, que en el 2020 se vino al suelo. Inicialmente hubo una caída muy fuerte en los precios de los *commodities*.

Si bien con posterioridad se recuperaron, la caída inicial fue muy fuerte. En América Central y México también se experimentó una caída de las remesas. Hubo masivas salidas de capitales en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, como nunca habíamos visto. Finalmente, el alza en la incertidumbre política de la región ha significado una caída brutal en la inversión. Eso lo vemos en Chile y en prácticamente todos los países de la región.

En resumen, no sufrimos un golpe sino seis, y al mismo tiempo. Por lo tanto, nadie puede sorprenderse si nuestro desempeño fue malo.

## DEBILIDADES ESTRUCTURALES

No solamente fueron los golpes exógenos los que incidieron en el desempeño sanitario y el económico de la región. También hubo una serie de otros factores a considerar. El primero es que nuestra infraestructura hospitalaria y nuestros sistemas de salud nos quedaron chicos. Quizás el único país que, parcialmente, escapa a este diagnóstico es Uruguay, que partió muy bien la pandemia, pero terminó bastante mal. El caso de Chile no es el más agudo. Pienso en Ecuador, por ejemplo, o en Perú, donde quedó en evidencia que la capacidad del sistema hospitalario era completamente insuficiente a la hora de abordar una crisis de esta magnitud.

El segundo problema, que es social y humano, pero también es económico, es la estructura del mercado del trabajo. Una de las razones por las cuales la pandemia terminó siendo mucho más leve en su impacto social en los países ricos que en los países pobres es que en los primeros el grueso de los empleos son formales. En Gran Bretaña, Países Bajos o Bélgica, el Estado dijo, las empresas no pueden producir, han perdido sus ingresos y, por lo tanto, ayudó al sector privado a pagar un porcentaje de los salarios por un tiempo, llegando en algunos casos hasta un año. Eso permitió que las empresas no quebraran y, lo que es más importante aún, que las familias continuarán teniendo ingresos a pesar de que el jefe de hogar o la jefa de hogar no podían ir a trabajar.

En América Latina la situación es muy distinta. En Chile un tercio de los empleos es por cuenta propia. En la región en su conjunto y, de acuerdo a la OIT (2021), uno de cada dos trabajadores tiene un empleo informal. Esta estructura del mercado del trabajo tuvo dos efectos durante la crisis. Primero, los trabajos se destruyeron inmediatamente, porque la persona que no puede salir la calle a trabajar no tiene ingreso alguno. Segundo, no había manera de que el Estado le mantuviera remuneraciones a personas sin ingresos formales. Así, una política agresiva de defensa del empleo, como las implementadas en Europa y Norteamérica, no fue posible en América Latina.

Además, la informalidad del mercado del trabajo tiene otro impacto: hace que la información con que cuentan los gobiernos para hacer política de emergencia es menor. Por ejemplo, una de las razones por las cuales en Perú el efecto de la pandemia fue tan demoledor es que muchas personas no están en un catastro centralizado y no tienen ningún tipo de cuenta corriente o cuenta RUT, como es bastante común en Chile. Por lo tanto, cuando el Estado peruano empezó a pagar una especie de ingreso familiar de emergencia, tuvo que hacerlo en efectivo. La buena noticia es que el estado peruano tenía los recursos para darles ese apoyo a las familias. La noticia mala es que en la cola para retirar el dinero la gente se contagiaba. Esas colas se generaron por la falta de bancarización y de formalidad en materia financiera.

Como la informalidad del mundo del trabajo le pegó tan fuerte a América Latina, me gustaría pensar que esta es una de las lecciones que vamos a aprender. En el actual debate público en Chile no veo propuestas acerca de cómo formalizamos el mercado del trabajo, para que existan mejores empleos, con más seguridad a los trabajadores y trabajadoras y que, al mismo tiempo, los protejan mejor frente a una crisis.

Un tercer tema importante, que va a tener consecuencias en el futuro, es que la estructura del empleo en América latina es poco propicia para el trabajo a distancia. En los países que tienen más empleo de lo que en inglés llaman *white collar*, el grueso de ese trabajo se puede realizar en casa. Probablemente, en América Latina muchos trabajadores del sector público han podido aprovechar la oportunidad de trabajar a distancia, pero el hecho es que el señor que trabaja en el almacén, el señor que trabaja en la feria, la señora que trabaja en el *mall*, no puede hacer su trabajo a través de la pantalla del computador. Por lo tanto, una estructura del empleo con muchos trabajos cara a cara y pocos trabajos a distancia también nos pasó la cuenta durante la pandemia.

Un cuarto punto es que en América Latina la informalidad no se remite únicamente al empleo. También es una región informal en el cumplimiento de las normas. Los datos que Google entrega muestran que América Latina es el continente donde la movilidad bajó menos. Uno de los economistas más distinguidos del Perú, cuando hace sus charlas sobre el efecto de la pandemia en su país, siempre muestra hasta una imagen previa a la pandemia de una plaza en Lima repleta de gente, con vendedores ambulantes y una feria, y la contrasta con otra foto de la misma plaza durante la vigencia de normas de confinamiento. Las dos fotos son exactamente iguales. Es decir, esas normas no se cumplieron.

## RECUPERACIÓN ECONÓMICA

### RÁPIDA PERO BREVE

Durante 2021 tuvimos una recuperación acelerada. La Tabla 2 muestra que todas las cifras en esta columna son positivas y abultadas. Varios países exhibieron tasas mayores al 10%. Con ello, Chile superó levemente el nivel de ingreso prepandemia. En varias otras naciones, eso no ocurrió.

Ahora, la recuperación está resultando breve. En 2022 hemos vuelto a tasas de crecimiento del rango de 2% en la mayoría de las economías. Este año América Latina será la región del mundo que menos va a crecer, de acuerdo a proyecciones recientes del FMI (2022a). Es decir, no solamente hemos sido los campeones mundiales en muertes per cápita. También lo hemos sido en la pérdida duradera de ingresos y de actividad económica debido a la pandemia.

Tabla 2: Crecimiento en América Latina, 2019-2022

	2019	2020 (efectivo)	2021 (efectivo)	2022 (esperado)
Argentina	-2,1	-10,0	10,3	3,5
Brasil	1,4	-4,1	4,6	0,8
Chile	1,0	-5,8	11,7	1,5
Colombia	3,3	-6,8	10,3	5,8
México	-0,3	-8,2	4,8	2,0
Perú	2,2	-11,1	13,3	3,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Fondo Monetario Internacional.*

### ¿POR QUÉ SERÁ LENTO EL CRECIMIENTO POST PANDEMIA EN TODA LA REGIÓN?

El lento crecimiento post pandemia se explica Por varias razones Primero, la región ya venía en una trayectoria muy mediocre en materia de crecimiento y empleos desde fines del boom de los recursos naturales, que duró entre 2005 y 2015. En esa década, casi todas las economías con marcos macroeconómicos razonables, como Colombia, Perú, Uruguay y Chile, crecieron bastante. Incluso una economía con grandes desequilibrios macroeconómicos, como la argentina, algo creció. Pero vez que terminó este periodo del auge de los recursos naturales, el crecimiento se estancó. Venezuela ha seguido colapsando, Argentina se ha expandido poco y nada, Brasil tuvo una mega recesión, y los países que crecían rápido (Perú, Colombia y Chile) han crecido mucho menos que antes.

Otro problema es el lento crecimiento de la productividad. No hay que ser economista para entender que los salarios reales crecen en la medida que las personas se tornan más productivas. Por lo tanto, si ello no ocurra no mejorarán los salarios. El lento aumento de la productividad en América Latina se relaciona con las grandes dificultades que la región ha tenido para diversificar sus exportaciones. México es, quizás, la excepción porque se integró muy bien a la cadena productiva de Norteamérica. De un auto supuestamente manufacturados en Estados Unidos, 40% es producido en México. La caja de cambio, la culata, los asientos y el parabrisas son mexicanos. En el caso de Chile, hace cincuenta años exportábamos cobre, frutas, vino. Hace cuarenta, treinta, veinte, diez años, seguimos exportando lo mismo. Si miramos a Argentina, Uruguay o Perú, la historia es, más o menos, la misma.

A los problemas de la productividad y la bajísima diversificación productiva, hay que añadirle cicatrices que vienen de la pandemia. La primera es lo que en jerga de economistas llamamos cambio estructural. Es evidente, por ejemplo, que el transporte aéreo no va a ser lo que fue. No viajaremos tanto en avión como lo hacíamos antes. Muchos encuentros profesionales y de negocios se harán por Zoom. Sectores como la hotelería y el turismo, entre otros, se van a contraer, y probablemente otros se van a expandir. Ahora, la contracción destruye empleos muy rápidamente, y la expansión es más lenta. En la pandemia lo único que creció rápido es el *delivery*, pero el resto de los sectores nuevos se tardarán en crecer. Por contraste, los sectores que caen lo hacen muy rápido y, por lo tanto, vamos a tener un período de mucha de mucha destrucción neta de empleo.

La segunda cicatriz de la pandemia es que salimos muy endeudados de esta crisis, tanto en materia de deuda pública como de endeudamiento de las empresas. Hasta ahora no ha habido

crisis de la deuda de las empresas porque las tasas de interés han estado razonablemente bajas, pero los altos niveles de endeudamiento generan gran fragilidad, especialmente ante el alza en las tasas de interés. Eso ya está ocurriendo, y la combinación de tasas de interés más altas y deuda más elevada puede ser muy tóxica.

En países como Brasil y Argentina, países donde la deuda pública excede el 80% del PIB, lo más probable es que vendrán remezones con la deuda (FMI 2022b). En ciclos pasados, tanto Brasil como Argentina tuvieron problemas crediticios con niveles inferiores a los actuales. No quiero predecir una crisis, pero sí quiero decir en América Latina es perfectamente factible que la combinación del lento crecimiento con tasas de interés más altas y una abultada deuda nos lleve a una situación bastante incierta.

#### ASUNTOS DE LARGO PLAZO QUE MERECE ATENCIÓN

Más allá de los efectos de la pandemia en el crecimiento de corto plazo, también hay que mirar el efecto de esta crisis en las trayectorias de la economía y la sociedad. En este apartado, trataré cuatro asuntos delicados cuando miramos hacia el futuro.

El primer asunto es una tremenda pérdida de capital humano, fruto del cierre de escuelas. América Latina es la región del mundo que más tiempo mantuvo los colegios cerrados, según cifras de UNESCO (sin fecha). En promedio, las escuelas estuvieron cerradas 48 semanas. En otros países emergentes de ingresos medios, esa cifra está en torno a 30, al igual que en los países avanzados. En los países más pobres está levemente por debajo de 30 semanas. Aquí hubo una falla de Estado, de la política y de la capacidad de diálogo y de toma de decisiones. A mi entender, también hubo una postura tremendamente egoísta de muchos gremios de profesores en distintos países de América Latina, que privilegiaron distintos criterios, muy respetables todos ellos, por sobre el derecho de los niños a tener acceso a la educación.

Es evidente que esta ausencia o distancia del aula afectó a distintas personas de diferente manera, Un niño o niña privilegiada, que vive en una casa amplia con buen acceso a internet de banda ancha, siguió aprendiendo. Lo más probable es que un niño o niña que vive en un departamento pequeño, que tuvo que usar el teléfono de la mamá, haya aprendido muy poco en esas 48 semanas de ausencia. Por lo tanto, la pérdida de escolaridad ha golpeado más a los vulnerables, a los pobres, a los que siempre sufren las crisis.

Postpandemia, el giro hacia el teletrabajo bien puede que deteriore la distribución de los ingresos, porque el teletrabajo tiende a ser accesible para quienes tienen trabajos que requieren mayor escolaridad, principalmente, los profesionales. Los ejecutivos, los administrativos de alto nivel, trabajan desde la casa mirando un computador, pero el obrero, la señora que trabaja en la feria, el garzón de un restaurant, no pueden hacerlo. Por lo tanto, en la medida que el trabajo se desplace hacia el teletrabajo va a haber un incremento relativo de las remuneraciones de las personas que pueden trabajar desde su casa y una caída de los ingresos relativos de quienes no pueden hacerlo.

Tercero, y este es un asunto que quiero volver a enfatizar, si en América Latina ya teníamos un mercado laboral muy informal, el problema va a profundizarse aún más porque, en la recuperación, gran parte del trabajo que se ha creado es informal. Esto significa una caída en la

cobertura de la seguridad social, porque en esta región la seguridad social, los beneficios sociales, las cotizaciones previsionales, el acceso a los seguros de salud, al seguro de desempleo, están casi siempre vinculados al trabajo formal. Por lo tanto, el cambio en la estructura del mercado del trabajo, sumado al cambio en la escolaridad, va a tener efectos muy dañinos en la distribución del ingreso y en la cobertura de la seguridad social.

Finalmente, América Latina es una de las regiones más expuesta a las secuelas del calentamiento global. Este fenómeno impacta en la agricultura y en el precio de los *commodities*. Esto se suma a los otros puntos, y nos hace ver las perspectivas económicas de la región, en el largo plazo, con bastante preocupación.

## Y PARA QUE NO TODO SEA PESIMISMO

Para que no todo sea pesimismo, quiero enfatizar que hay dos oportunidades que nuestra región podría aprovechar. Primero, el regreso de la producción manufacturera desde Asia a otras regiones del mundo, incluyendo la nuestra. En décadas pasadas, una buena parte de la producción de insumos industriales se trasladó desde Estados Unidos y Europa hacia Asia. Lo más probable es que tanto la involución autoritaria de China –y las mayores tensiones entre ella y Occidente, por un lado– como la experiencia de la pandemia –en la que las empresas se encontraron sujetas a la disponibilidad volátil de insumos desde el otro lado del mundo– hagan que la producción se acerque a los grandes centros comerciales y financieros del mundo. Europa va a apoyarse cada día más en la cadena de valor de Europa oriental. En América del Norte hay un efecto grande de empleos que vuelven a México y Centroamérica. El desafío de América del Sur es que evitar que todos esos empleos vayan a México o al Caribe y que también haya flujos a esta parte del continente. No estamos hablando únicamente de manufacturas, sino también de servicios. La revolución de las comunicaciones permite que mañana un arquitecto, un ingeniero o un radiólogo pueda prestar Chile servicios en todo el mundo. Chile, que tiene buenas universidades, es un potencial ganador importante en esta dimensión.

La otra gran oportunidad surge del hecho que vamos a tener que invertir mucho en nueva infraestructura verde e ir cerrando plantas de carbón. Esa inversión no solo debe centrarse en la generación limpia de energía, sino también en la infraestructura urbana, en el transporte público, los túneles, puertos, aeropuertos. La urbanización que deberemos hacer en el futuro tiene que ser muy distinta a la del pasado, que se centró en comprar el terreno más barato y poner la gente lejos de los centros, lo que significaba la dependencia del bus o del automóvil, con evidentes efectos en la contaminación. Para todo esto habrá financiamiento. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los otros prestamistas multilaterales van a estar dispuestos a invertir.

La inversión verde no es solamente buena para el medioambiente. También genera empleo. La gran dificultad, por supuesto, es que los gobiernos salen de estas crisis muy endeudados. Entonces, creo que es ingenuo suponer que todo lo puede financiar el Estado. Hoy en día, varios gobiernos en América Latina no tienen el espacio fiscal, no tienen la capacidad de endeudamiento requerida para esta tarea. Será necesario actuar con creatividad, como lo hizo Chile con las concesiones de las carreteras, porque parte de la estructura verde tendrá que hacerse de la mano del sector privado. Esta es la única manera mediante de contribuir a parar el calentamiento global.

## EL ELEFANTE EN LA HABITACIÓN: LA POLÍTICA

La política en nuestra región está muy tensionada. Hay una polarización creciente y un colapso gigantesco en la confianza en las instituciones. Chile no es el único país en que ocurrió el llamado “estallido social”. Ocurrieron eventos parecidos en Colombia, en Perú, en Ecuador y en Bolivia, y en años anteriores, en Brasil. Entre 2019 y 2020 también hubo estallidos sociales en países tan disímiles como Irán y Hong Kong. Es decir, esta situación no es un fenómeno exclusivamente chileno ni latinoamericano.

El otro signo del deterioro de la política es el populismo. Al populismo de izquierda, de larga data en América Latina, se le suma uno de derecha, patente en el caso de Brasil con el gobierno de Bolsonaro, en el caso de Bukele en El Salvador y, también la candidatura de José Antonio Kast en Chile.

## COLAPSO DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

Finalmente, la Tabla 3 muestra datos de la encuesta CEP. Estos son los porcentajes que responden “mucho” o “algo” a la pregunta “¿confía usted en esta institución?”

Desde 1990, la confianza en todas las instituciones públicas y privadas, estatales y no estatales ha caído fuertemente en Chile. Esta caída se aceleró en los últimos 10 años. Otras encuestas, como la del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea o Latino-barómetro, muestran que este es un fenómeno generalizado en Chile y América Latina.

Tabla 3: Confianza en instituciones en Chile, 2013-2019

Institución	Julio/Agosto 2013	Noviembre 2018	Diciembre 2019
Gobierno	3,8 + 22,0 = 25,8	NA	0,7 + 4,0 = 4,7
Congreso	1,5 + 10,1 = 11,6	0,9 + 3,6 = 4,5	0,5 + 2,2 = 2,7
Partidos políticos	1,6 + 6,4 = 8,0	NA	0,3 + 1,8 = 2,1
Municipios	3,3 + 14,0 = 17,3	NA	1,7 + 14,9 = 16,6
Poder Judicial	1,8 + 9,5 = 11,3	1,2 + 5,7 = 6,9	0,8 + 7,5 = 8,3
Fuerzas Armadas	9,8 + 40,4 = 50,2	NA	7,5 + 16,6 = 24,1
Carabineros	10,9 + 37,5 = 48,4	NA	3,9 + 12,7 = 16,6
Ministerio Público	3,5 + 25,1 = 28,6	NA	0,9 + 5,3 = 6,2
Gremios empresariales	3,5 + 14,0 = 17,5	2,3 + 9,5 = 11,7	2,2 + 6,0 = 8,2
Sindicatos	3,3 + 17,1 = 20,4	NA	3,2 + 14,4 = 14,6
Iglesia Católica	13,8 + 19,7 = 33,5	4,5 + 8,7 = 13,2	4,7 + 9,3 = 14,0
Diarios	2,8 + 26,3 = 29,1	NA	1,5 + 9,8 = 11,3
Canales de televisión	2,8 + 25,2 = 28,0	NA	0,7 + 7,4 = 8,1
Radios	7,3 + 39,5 = 46,8	NA	4,5 + 24,4 = 28,9

*Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la encuesta CEP.*

La falta de confianza está muy vinculada a la dificultad para tomar buenas decisiones en la pandemia. Hay varios estudios que nos dicen que los países con buen desempeño para enfrentar la crisis fueron aquellos en los que existe una alta confianza en las instituciones públicas (ver,

por ejemplo, Hsieh y Child 2020, Schrad 2020). Países en los que, si el gobierno llamaba a vacunarse, la gente se vacunaba, en los que, si la autoridad ordenaba cuarentenas, la gente se quedaba en la casa. Por contraste, en América Latina tenemos baja confianza de las personas de los ciudadanos en el Estado y, por lo tanto, hay poca voluntad para hacer las cosas que la política pública dictamina. El resultado ha sido, como ya se indicó al comienzo, un desempeño realmente mediocre, o peor que mediocre, en salud pública, en defensa del empleo y en crecimiento económico.

## COMO ENFRENTAR UNA PANDEMIA: LECCIONES

¿Cómo enfrentar una pandemia? Una primera lección es que las condiciones financieras iniciales importan. Países como Perú y Chile entraron a la pandemia con muy baja deuda pública y eso permitió efectuar programas que conllevan mucho gasto público. De hecho, Perú y Chile, junto a Brasil, son los países que más gastaron en América Latina. Por contraste, países como Argentina quizás habrían querido gastar más, pero no han podido porque no tienen espacio. El mercado externo no les presta y el local es pequeño y volátil. Eso lo aprendimos ya el año 2008, con la crisis financiera internacional. ¿Por qué esa crisis fue tan corta en Chile y tan larga en Brasil o España? Porque Chile entró a esa crisis con muy poca deuda, y con la casa fiscal en orden.

En segundo lugar, la capacidad del Estado también importa y mucho. La capacidad de Chile para vacunar no es fruto de la acción de un gobierno en particular, sino de una trayectoria de una institucionalidad de salud pública creada por allá por la década de 1950. Esa capacidad de larga data del Estado le permitió a Chile ser uno de los países líderes en materia de vacunación. He trabajado con otros países en otras partes de América Latina y en Asia. Sus funcionarios dicen “sencillamente no tenemos tradición, no tenemos vacunatorios, no vacunamos a la gente todos los inviernos y, por lo tanto, no tenemos capacidad para vacunar a la gente”. Resumen: la capacidad del Estado importa, y no se le construye de un día para otros.

Tercero, no podemos seguir en América Latina con esta proliferación de empleos de corto plazo, sin contrato, sin beneficios, sin cotizaciones previsionales. Eso hace que los empleos sean de mala calidad. Pero, más importante aún, ante la llegada de una crisis esos empleos se desvanecen, y el gobierno y la política pública no tienen los instrumentos para ir en ayuda de quienes han perdido su trabajo.

En cuarto lugar, la confianza en las instituciones también importa. Hay muchísima evidencia al respecto. Allí donde había confianza, el desempeño fue bueno. En cambio, donde había desconfianza, el desempeño fue malo. Y Chile, hoy por hoy, es un líder mundial en la desconfianza respecto de las instituciones.

Finalmente, la calidad de la política importa. Cuando la política anda bien, las sociedades toman buenas decisiones. Cuando la política anda mal, toman malas decisiones. Un ejemplo evidente de esto en Chile es la pésima política pública de los retiros de los fondos de pensiones. Esta política se pudo haber evitado perfectamente, porque el Estado tenía la capacidad crediticia y el espacio fiscal para hacer todo lo necesario. Sin embargo, por la incapacidad del sistema político de evitar las decisiones cortoplacistas y frívolas, hemos terminado donde hemos terminado.

La gran pregunta es si podremos aprender algunas lecciones esta crisis, fortalecer la voluntad de cambio y, por lo tanto, hacer las cosas mejor en el futuro.

## REFERENCIAS

- Hsieh, L. y Child, J. 2020. What coronavirus success of Taiwan and Iceland has in common. *The Conversation*, 29 de junio. Disponible en <https://theconversation.com/what-coronavirus-success-of-taiwan-and-iceland-has-in-common-140455> [01-12-2021].
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2022a). War sets back the global recovery. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022> [30-04-2022].
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Fiscal monitor. Fiscal policy from pandemic to war*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo
- Oxford Martin School (2021). Confirmed deaths per million. Disponible en <https://ourworldindata.org/grapher/total-covid-cases-deaths-per-million?tab=table>[01-12-2021].
- Schrad, M. L. (2020). The secret to coronavirus success Is trust. *Foreign Policy*, 15 de abril. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/secret-success-coronavirus-trust-public-policy/> [01-12-2021].
- UNESCO (sin fecha). Dashboards on the Global Monitoring of School Closures Caused by the COVID-19 Pandemic. Disponible en: <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/> [01-12-2021].

Fecha de envío: 03-11-2021

Fecha de aceptación: 21-12-2021