



FINANZAS Y DESARROLLO

JUNIO DE 2020

Después de la
crisis Pág. 10

Una forma
de sustento
en peligro Pág. 16

Un perfil del
laboratorio del MIT
para luchar contra
la pobreza Pág. 32



Políticas, política y pandemia

Índice



4

Las respuestas de los gobiernos a la pandemia ilustran las dificultades políticas de la cooperación mundial.

ECONOMÍA POLÍTICA Y PANDEMIA

4 La economía política de la política económica

Deberíamos prestar más atención a la interacción entre la política, la economía y otros ámbitos

Jeffrey Frieden

10 Después de la crisis

Debemos aprovechar esta oportunidad para construir un mundo mejor

Kristalina Georgieva

12 La larga resaca económica de la pandemia

La historia muestra que las secuelas económicas de la COVID-19 podrían acompañarnos durante años

Òscar Jordà, Sanjay R. Singh y Alan M. Taylor

16 Una forma de sustento en peligro

La pandemia de COVID-19 amenaza con agotar una fuente vital de ingresos para los países pobres y frágiles

Antoinette Sayeh y Ralph Chami

20 Embanderados con la identidad

Una identidad ampliamente compartida puede constituir la base del sentimiento de destino común que constituye la esencia de la buena política

Andrés Velasco

24 Prepararse para un mundo desconocido

Debemos trabajar conjuntamente en la resolución de los problemas que la crisis ha dejado al descubierto

Era Dabla-Norris, Vitor Gaspar y Kalpana Kochhar

26 ¿Cuán diferente será el mundo tras la COVID-19?

Seis distinguidos pensadores reflexionan sobre cómo la pandemia ha cambiado el mundo



TAMBIÉN EN ESTE NÚMERO

37 El diablo está en los detalles

Si está bien diseñada, la consolidación fiscal basada en los impuestos no tiene un alto costo político
Era Dabla-Norris y Aleksandra Zdzienicka

40 Sorprendidos en la cresta de la ola de endeudamiento

Las crisis de deuda del pasado pueden enseñar a las economías en desarrollo a hacer frente a los shocks financieros provocados por la COVID-19
M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge, Peter Nagle y Naotaka Sugawara

44 Sobre la independencia del banco central

El autor de *Unelected Power* analiza la banca central constitucionalista en un mundo de política inerte
Paul Tucker

48 Tener en cuenta los riesgos sistémicos

El siglo XXI estará marcado por fuertes perturbaciones, con graves riesgos para la sociedad
Ann Florini y Sunil Sharma

26

SECCIONES

30 *Bajo la lupa*

La confianza es esencial

La confianza se ha derrumbado, y es urgente restaurarla
Richard Edelman

32 *Gente del mundo de la economía*

Luchadores contra la pobreza

Andreas Adriano traza un perfil del Laboratorio de Acción contra la Pobreza (J-PAL) del MIT, donde Esther Duflo y Abhijit Banerjee están reinventando la economía del desarrollo

52 *En las trincheras*

El Milagro Medellín

El exalcalde **Federico Gutiérrez** analiza cómo, dando prioridad a la seguridad y la sostenibilidad, se allanó el camino hacia una ciudad para el siglo XXI

54 *Críticas de libros*

Deaths of Despair and the Future of Capitalism, Anne Case y Angus Deaton

Backstage: The Story Behind India's High Growth Years, Montek Singh Ahluwalia

56 *Notas monetarias*

Nuevas estrellas

Los nuevos billetes de Aruba destacan a los héroes de su flora y fauna
Niccole Braynen-Kimani y Melinda Weir





Punto de inflexión

HACE CINCO MESES decidimos dedicar este número a la economía política: cómo la política afecta a la economía y la economía afecta a la política. Pocos sospechaban entonces que, en lugar de analizar una cuestión académica, presenciáramos la trágica evolución de la economía política en tiempo real. La pandemia, con la terrible pérdida de vidas que acarrea, ha provocado el Gran Confinamiento y congelado las ruedas del comercio. La vida de las personas se ha visto profundamente alterada y afectada por los despidos, las mascarillas y el miedo. Si bien esta crisis sanitaria ha reorientado nuestra atención, los temas de economía política son más relevantes que nunca. Ponen de relieve que las políticas están influenciadas no solo por el análisis económico sino también por fuerzas no económicas, sociales y políticas. Además, nos obliga a pensar en cómo se adaptará la gente y la economía en el mundo posterior a la pandemia.

Este número presenta diversos artículos a través del prisma de la COVID-19. Jeff Frieden, Andrés Velasco y otros autores examinan la importancia de las instituciones, la identidad y la confianza. Antoinette Sayeh considera distintas soluciones de política económica, ya que esta crisis priva a millones de migrantes de oportunidades laborales, lo que reduce las remesas, el flujo más importante de ingresos para muchos países pobres. Otros artículos analizan la necesidad de asegurar la cohesión social y la solidaridad mediante políticas que protejan y apoyen a los grupos más vulnerables a medida que desaparecen los empleos y se profundizan las desigualdades.

La gestión de los efectos de la pandemia nos obliga a iniciar un verdadero debate sobre la mejor manera de implementar una respuesta de política para llegar a todos los segmentos de la población. En gran medida, la política económica determinará la capacidad de la sociedad para hacer frente a la emergencia y sus secuelas.

Pero una crisis de esta magnitud es un punto de inflexión mundial, que lleva a los economistas y a otros analistas a ampliar su imaginación y experimentar con nuevas ideas radicales sobre la forma en que funciona el mundo. Una reinención en este sentido, como señala Kristalina Georgieva en su ensayo, podría llevarnos a un mundo más ecológico, más inteligente desde el punto de vista tecnológico, más justo y más compasivo. Tal vez sea una oportunidad para replantear los fundamentos de nuestra vida social y económica. **FD**

GITA BHATT, Directora editorial



EN LA PORTADA

La política y la economía están inextricablemente entrelazadas, y todos los días vemos esta relación en nuestra vida cotidiana. En la portada de nuestro número de junio de 2020 el diseñador John Cuneo ilustra la intersección de la política, los intereses especiales y la economía en tiempos del coronavirus.



FINANZAS & DESARROLLO

Una publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional

DIRECTORA EDITORIAL:

Gita Bhatt

JEFA DE REDACCIÓN:

Maureen Burke

REDACTORES PRINCIPALES:

Andreas Adriano
Jacqueline Deslauriers
Peter Walker

EDITOR DIGITAL:

Rahim Kanani

EDITORA EN LÍNEA:

Lijun Li

JEFA DE PRODUCCIÓN:

Melinda Weir

CORRECTORA DE PRUEBA:

Lucy Morales

ASESORES DE LA REDACCIÓN:

Bernardin Akitoby	Thomas Helbling
Celine Allard	Tommaso Mancini Griffoli
Bas Bakker	Gian Maria Milesi-Ferretti
Steven Barnett	Christian Mumssen
Nicoletta Batini	İnci Ötker
Helge Berger	Catriona Purfield
Paul Cashin	Uma Ramakrishnan
Luis Cubeddu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Alison Stuart
Rupa Duttagupta	

EDICIÓN EN ESPAÑOL:

Servicios Lingüísticos del FMI

COORDINADA POR:

Adriana Russo
Virginia Masoller

© 2020 by the International Monetary Fund. Todos los derechos reservados. Si desea reproducir cualquier contenido de *F&D*, sírvase enviar en línea una solicitud de autorización, que puede encontrar en www.imf.org/external/terms.htm, o envíe su solicitud por correo electrónico a copyright@imf.org. Las solicitudes de autorización para reproducir artículos con fines comerciales también pueden tramitarse en línea a través del Copyright Clearance Center (www.copyright.com) a un cargo nominal.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores indicados y no reflejan necesariamente la política del FMI.

Suscripciones, cambios de domicilio y consultas sobre publicidad:

IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC 20090, EE.UU.
Teléfono: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA. The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish.
Edición en español:
ISSN 0145-1707



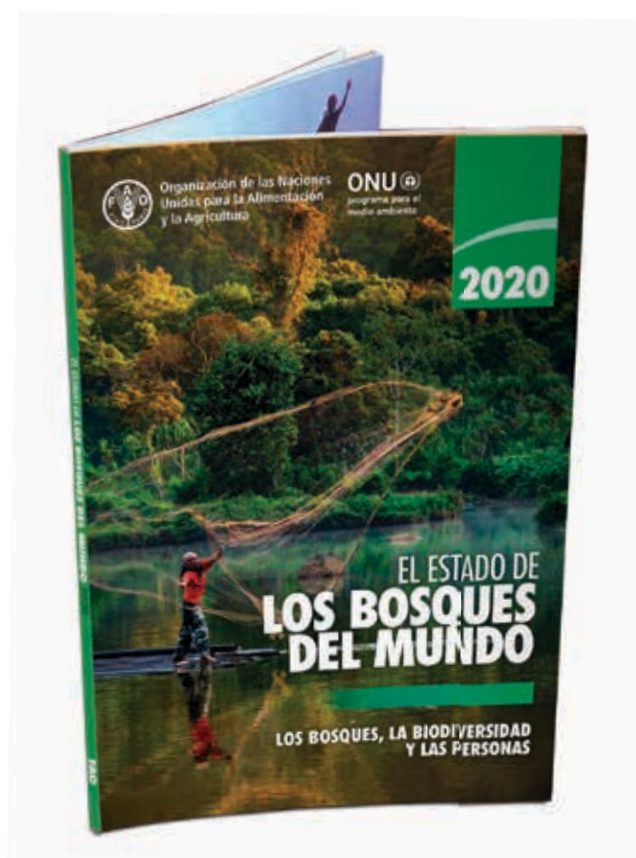
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

FSC FPO

NUEVA PUBLICACIÓN DE LA FAO

EL ESTADO DE LOS BOSQUES DEL MUNDO 2020

LOS BOSQUES, LA BIODIVERSIDAD Y LAS PERSONAS



Los bosques cubren poco más del 30% de la superficie terrestre mundial, sin embargo, son el hábitat de la gran mayoría de las especies de plantas y animales terrestres conocidas por la ciencia. Desafortunadamente, los bosques y la biodiversidad que en ellos habita continúan amenazados debido a las acciones para convertir la tierra en agricultura y también a los niveles insostenibles de explotación, en gran parte ilegal.

El estado de los bosques del mundo 2020 evalúa el progreso hasta la fecha en el cumplimiento de los objetivos y metas mundiales relacionados con la biodiversidad forestal y examina la efectividad de las políticas, acciones y enfoques, tanto en términos de resultados de conservación como de desarrollo sostenible. Una serie de estudios de casos proporcionan ejemplos de prácticas innovadoras que combinan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad forestal para crear soluciones equilibradas para las personas y el planeta.



Descargue aquí la publicación

Mayo 2020

224 pp.

210 x 297 mm

ISBN 978-92-5-132421-9

También disponible en árabe, chino, francés, inglés y ruso
en fao.org/publications

Se pueden solicitar copias impresas en Publications-Sales@fao.org



www.fao.org/publications



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

LA ECONOMÍA POLÍTICA

DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Deberíamos prestar más atención a la interacción entre la política, la economía y otros ámbitos

Jeffrey Frieden



La pandemia de COVID-19 ilustra de manera impresionante la intersección entre la política, la economía y otras consideraciones. Durante mucho tiempo los expertos en salud pública han venido advirtiendo que el mundo probablemente enfrentaría una grave pandemia e instado a un mayor grado de preparación. Sin embargo, a los gobernantes que deben focalizarse en la siguiente elección les resulta difícil invertir tiempo, dinero y capital político para abordar la posibilidad abstracta de una crisis futura. Por ello, la mayor parte del mundo no estaba preparada para una amenaza sanitaria mundial de la magnitud planteada por este nuevo coronavirus.

Mientras la pandemia recorre todo el mundo, las políticas para responder a la crisis siguen estando limitadas por las realidades políticas. Algunos miembros de la sociedad, y algunas autoridades, se han resistido a las recomendaciones de los expertos en salud pública, esperando que se relajaran las restricciones y se volviera a la normalidad antes de que los peligros hayan desaparecido. Al mismo tiempo, los intereses económicos han ejercido presión para obtener excepciones que los beneficien y sustanciales subsidios —rescates— que los ayuden en tiempos difíciles.

A nivel internacional, las respuestas de los gobiernos a la pandemia ilustran las dificultades políticas para la cooperación mundial. Una pandemia mundial exige una respuesta mundial: los

microbios no respetan fronteras. Una respuesta internacional coordinada es, sin duda, la mejor forma de hacer frente a una emergencia sanitaria internacional. Pero las autoridades presionadas por su electorado han desviado recursos desde otros países, prohibido la exportación de alimentos y medicamentos y acaparado suministros esenciales. Cada una de esas medidas —por muy popular que sea para el público nacional— impone costos a otros países. A fin de cuentas, la falta de cooperación empeora las cosas para todos. Organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud procuran coordinar una respuesta cooperativa mundial a la crisis, pero pueden carecer de poder ante las fuertes presiones políticas de corte nacionalista (véase, por ejemplo, Goodman *et al.*, 2010).

Todo gobierno enfrenta decisiones difíciles a la hora de tomar las medidas apropiadas: qué restricciones imponer y cuándo flexibilizarlas, en qué se gastará el dinero y cómo se lo recaudará, y qué cuestiones nacionales pueden limitarse para favorecer la cooperación internacional. Tales decisiones deben tener en cuenta las recomendaciones sanitarias, consideraciones económicas y limitaciones políticas. Así como las políticas públicas adoptadas en respuesta a la crisis financiera de 2007–08 variaron según el país y la economía política local, también las respuestas a la pandemia de COVID-19 varían por razones sanitarias, económicas y políticas.



La política en juego

Este acalorado debate sobre las políticas para responder ante una amenaza universal no es una sorpresa para los expertos en economía política. Ocurre todo el tiempo. Por ejemplo, casi todos los economistas creen que los países pequeños estarían mejor si eliminaran todas las barreras comerciales. Pero el libre comercio unilateral es algo prácticamente inusitado, y hoy ningún país del mundo lo promueve. ¿Por qué no? En líneas más generales, ¿por qué a los gobiernos les cuesta tanto aplicar las políticas económicas adecuadas? ¿Por qué tan a menudo el asesoramiento de observadores, analistas y académicos independientes es desoído?

La *política* es la respuesta habitual, y la respuesta es generalmente correcta. Pero eso es demasiado impreciso, como decir que algunos países son ricos y otros pobres debido a aspectos económicos. ¿Exactamente cómo les impide la política a los gobiernos aplicar mejores políticas, incluso frente a crisis inminentes? ¿Qué nos dice esto acerca de la forma en que pueden y deben elaborarse las políticas económicas?

La *economía política* se refiere a la forma en que la política incide en la economía y la economía incide en la política (véase el recuadro). Los gobiernos tratan de incentivar la economía antes de las elecciones, y así los denominados ciclos económicos políticos generan altibajos de actividad económica en época de elecciones. De igual modo, la situación económica tiene un impacto contundente en las elecciones. Los economistas políticos han revelado el simple (y quizá perturbador) hecho de que las tasas de crecimiento económico y la inflación son toda la información que necesitamos para predecir con bastante exactitud los resultados de los últimos 100 años de elecciones presidenciales en Estados Unidos (véase, por ejemplo, Fair, 2018). Entonces, ¿por qué las elecciones no sirven para inducir a los políticos a elegir las mejores políticas?

¿QUÉ ES LA ECONOMÍA POLÍTICA?

Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill son ampliamente considerados como los creadores de la ciencia económica moderna. Pero ellos se definían como *economistas políticos*, y *Principios de economía política* de Mill fue el texto fundamental de la disciplina desde su publicación en 1848 hasta el final del siglo. Estos primeros teóricos no podían concebir el mundo económico y el político como ámbitos separados.

Dos tendencias dividieron el análisis político del económico. Primero, los gobiernos empezaron a reducir su control directo sobre la economía. Segundo, surgieron formas políticas diferentes: Europa pasó de tener formas de gobierno casi exclusivamente monárquicas hacia otras cada vez más representativas y sumamente variadas. Para comienzos del

Dónde estamos parados depende de dónde nos sentemos

Un principio económico básico es que cualquier política que sea buena para la sociedad en su conjunto puede convertirse en buena para todos sus integrantes, aun cuando cree ganadores y perdedores. Solo se requiere que a los ganadores se los grave con un poco más de impuestos para compensar a los perdedores, y así todos estarán mejor. Los economistas usan herramientas poderosas para clarificar qué políticas económicas son las más convenientes para la sociedad. ¿Por qué entonces la economía política debería ser objeto de controversia?

Un principio básico de *economía política* es que a los ganadores no les gusta pagar impuestos para compensar a los perdedores. Y aquí comienza la batalla, no sobre qué es lo mejor para la sociedad, sino más bien sobre quiénes serán los ganadores y perdedores. Lo mejor para el país puede no ser lo mejor para mi región, grupo, industria o clase, y entonces lo combatiré.

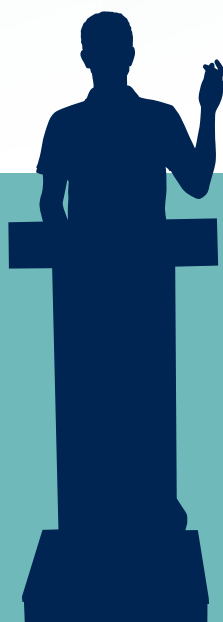
Incluso en las democracias, muchos ciudadanos quizá coincidan en que la política obedece a la regla de oro: quienes tienen el oro hacen las reglas. Los grupos de intereses especiales sí parecen cumplir un papel excesivo en todo el mundo, democrático o no. Incluyen personas adineradas, industrias poderosas, grandes bancos y corporaciones y sindicatos de gran peso.

¿De qué otra forma podría explicarse por qué los estadounidenses pagan dos o tres veces el precio mundial del azúcar? Hay un puñado de plantaciones de caña de azúcar y unos pocos miles de productores de remolacha azucarera en Estados Unidos, y 330 millones de consumidores de azúcar. Podría pensarse que los 330 millones cuentan mucho más en la política que los varios miles, pero no es así. Durante décadas, los subsidios y las barreras comerciales han elevado el precio del azúcar para beneficio de los productores azucareros y en detrimento de todos los demás.

siglo XX la economía y la ciencia política estaban consolidadas como disciplinas separadas.

Esta división imperó durante gran parte del siglo XX. Con la Gran Depresión y los problemas de desarrollo, los temas puramente económicos eran suficientemente abrumadores como para ocupar a los economistas. De igual modo, los problemas políticos de la era —dos guerras mundiales, el avance del fascismo y el comunismo— eran tan graves como para ser analizados en forma separada.

En la década de 1970, sin embargo, ya resultaba evidente que la separación entre las esferas económica y política era engañosa. En esa década ocurrieron el derrumbe del orden monetario de Bretton Woods, dos crisis de precios del petróleo y la estanflación, todo lo cual ponía de manifiesto que los asuntos económicos y políticos están interrelacionados.



A fin de cuentas, la falta de cooperación empeora las cosas para todos.

¿Por qué un grupo minúsculo de productores de azúcar importan más que el resto del país? Un lugar común de la economía política es que los intereses *concentrados* generalmente les ganan a los intereses *difusos*. Los productores azucareros están bien organizados y trabajan arduamente para influir en los políticos. Si no obtuvieran un tratamiento favorable por parte del gobierno deberían cerrar sus empresas, de modo que para ellos es importante organizarse con el objeto de presionar y financiar a los políticos. El costo para los consumidores se estima en USD 2.000 millones a USD 3.000 millones al año. Eso es muchísimo dinero, pero representa un par de centavos por día para el estadounidense promedio. Ningún consumidor abordará a un representante electo o amenazará con votar a un oponente por un par de centavos al día.

El hecho de que los productores estén concentrados mientras que los consumidores representan un grupo difuso ayuda a explicar el proteccionismo comercial. Unos pocos fabricantes de automóviles pueden organizarse; decenas de millones de compradores de autos, no. Y esto no es todo. Los empresarios y los trabajadores de la industria automotriz pueden no coincidir en muchas cosas, pero las empresas fabricantes y los obreros concuerdan en que quieren estar protegidos de la competencia extranjera. A los políticos —especialmente de zonas donde la fabricación de automóviles es importante— les cuesta mucho negarse a un reclamo común de los trabajadores y empresarios de una industria poderosa.

Quizás esto no sea tan malo. Los productores azucareros y los operarios de la industria automotriz dependen para su subsistencia de políticas de apoyo. ¿Quién va a

decidir que sus empleos son menos importantes que un precio más bajo para los consumidores? No hay una forma sencilla y ampliamente aceptada de equilibrar los beneficios frente a los costos: ¿es suficientemente importante bajar el precio del azúcar como para llevar a la bancarrota a miles de esforzados agricultores? La política es, de hecho, la forma en que la sociedad arbitra entre intereses contrapuestos, y quizá debería darse más intervención a quienes tienen más en juego.

Los economistas políticos no suelen adoptar una posición acerca de ese tipo de cuestiones morales y éticas complejas, sino que tratan de entender *por qué* las sociedades eligen hacer lo que hacen. El hecho de que los productores de azúcar o de automóviles tengan tanto más en juego y estén mucho mejor organizados que los consumidores de azúcar o automóviles contribuye a explicar por qué las políticas públicas favorecen a los productores más que a los consumidores.

Algunos consumidores están concentrados, sin embargo. El azúcar es dulce, y las empresas que integran la Asociación de Usuarios de Edulcorantes también quieren que sea barato. Coca-Cola, Hershey y otras han ejercido gran presión para cambiar la política azucarera estadounidense. La existencia de poderosos intereses concentrados en ambos lados de la cuestión explica en parte por qué los precios no son aún más altos de lo que son. Lo mismo ocurre con los productos industriales. Las empresas siderúrgicas quieren protección; los usuarios del acero —como las fábricas automotrices— no. La política comercial no es solo una batalla entre grandes corporaciones y particulares desunidos; es también una batalla *entre* grandes corporaciones. De lo contrario, cabría

La economía era ahora la alta política, y gran parte de la política tenía que ver con la economía.

En los últimos 50 años, la economía política ha adquirido cada vez más prominencia tanto en la ciencia económica como en la política, de tres maneras:

Analiza cómo las fuerzas políticas inciden en la economía.

Los votantes y los grupos de interés ejercen un potente impacto prácticamente en toda política económica posible. Los economistas políticos procuran identificar los grupos pertinentes y sus intereses, y la forma en que las instituciones políticas influyen en el impacto que estos tienen sobre las políticas.

Evalúa cómo la economía incide en la política. Las tendencias macroeconómicas pueden fortalecer o frustrar las oportunidades de un gobernante. Al nivel más microeconómico, las características

de la organización económica o las actividades de empresas o industrias determinadas pueden tener un impacto en la naturaleza y orientación de su actividad política.

Utiliza las herramientas de la ciencia económica para estudiar la política.

Los políticos pueden considerarse análogos a las empresas, con los votantes como consumidores, o los gobiernos como proveedores monopolísticos de bienes y servicios para los electores clientes. Los estudiosos modelan las interacciones políticas y económicas para ofrecer una comprensión teóricamente más rigurosa de los elementos subyacentes que impulsan la política.

Los tres métodos han incidido profundamente tanto en los académicos como en los gobernantes. Y la economía política tiene mucho que ofrecer tanto a los que analizan cómo funcionan las sociedades como a quienes desearían cambiarlas.

Los gobernantes de las sociedades democráticas siempre deben estar atentos a la siguiente elección; si no, es probable que dejen de serlo.

esperar que toda industria estuviera protegida y que el comercio estuviera estrechamente limitado en todas partes.

De hecho, hay muchos intereses poderosos que están *a favor* del comercio y la inversión internacional. Las empresas multinacionales y bancos internacionales necesitan un flujo abierto de bienes y de capital, particularmente en este momento, cuando muchas de las mayores compañías del mundo dependen de complejas cadenas mundiales de suministro. Una empresa internacional típica produce hoy partes y componentes en decenas de países, los ensambla en otras decenas más y vende los productos finales en todas partes. Las barreras comerciales interfieren en estas cadenas de suministro, razón por la cual la mayoría de las empresas más grandes del mundo son también algunos de los mayores defensores de un comercio más libre.

Un entramado complejo

Los intereses especiales así como los votantes en diferentes lados de cada cuestión libran sus batallas en la arena política. Pero las reglas de la política varían mucho de un país a otro. La forma en que esté organizada una economía política incide en quién gana la batalla sobre la política económica.

Un punto de partida lógico son las elecciones, al menos en las democracias. Los gobiernos que no satisfacen a su electorado no permanecen mucho tiempo en el poder. Podríamos esperar entonces que las democracias eligiesen políticas que beneficien a la economía en su conjunto. Pero la economía en su conjunto no vota.

Los políticos necesitan votos de las personas que deciden las elecciones. Los votantes decisivos o cruciales varían según las instituciones electorales y divisiones sociales de cada país. En la mayoría de los sistemas políticos, los mejores objetivos son los votantes indecisos o independientes, que podrían cambiar su voto en respuesta a las políticas del gobernante de turno o a las promesas de un oponente. Si los pobres votan por la izquierda y los ricos votan por la derecha, por ejemplo, la clase media podría ser definitoria. En recientes elecciones presidenciales de Estados Unidos, los votantes indecisos más importantes han sido los de regiones industriales del medio oeste que atravesaban dificultades. Muchos votantes de esas regiones creen

que la competencia extranjera contribuyó al declive de la industria manufacturera. Esto ayuda a explicar por qué los candidatos presidenciales se han vuelto cada vez más proteccionistas, aun cuando la mayoría de los estadounidenses respaldan la apertura del comercio.

Además, los gobernantes de las sociedades democráticas siempre deben estar atentos a la siguiente elección; si no, es probable que dejen de serlo. Esto contribuye a explicar por qué para los gobiernos puede ser difícil usar dinero ahora para financiar políticas cuyos beneficios se materializarán solo en el largo plazo, tales como la prevención de pandemias y la preparación correspondiente.

La masa que representan los intereses especiales y generales en la sociedad es inmensa. Las *instituciones* permiten comprenderlos. Primero están las *instituciones sociales*, la forma en que las personas se organizan. Algunas empresas, agricultores y trabajadores están bien organizados, lo cual les otorga mayor peso político. En los países ricos los agricultores son relativamente pocos, están bien organizados y están subsidiados y protegidos de manera casi universal. En los países pobres los agricultores son muchos, rara vez están organizados y son gravados con impuestos en forma casi universal. Cuando los trabajadores están agrupados en federaciones sindicales centralizadas, como en algunos países del norte de Europa, cumplen un papel importante en la formulación de las políticas nacionales. Las formas en las que las sociedades se organizan —por sector económico, región, etnia— inciden en cómo estas estructuran su política.

Las *instituciones políticas* median entre las presiones que los electores ejercen en los dirigentes. Aún en los países autoritarios, los gobernantes deben prestar atención al menos a alguna parte de la opinión pública. Los economistas políticos la denominan “selectorado”, esa parte de la población que es importante para los responsables de formular las políticas. En un régimen autoritario, podría ser una élite económica o las fuerzas armadas. En una democracia electoral, serían los votantes y grupos de interés. Sin importar quién importe, las autoridades necesitan su respaldo para permanecer en el cargo.

En las democracias, la variedad de *instituciones electorales* incide en cómo las autoridades sienten las presiones del electorado. Los partidos políticos organizados pueden contribuir a extender el horizonte temporal de los políticos: mientras que un político puede

preocuparse solo acerca de la siguiente elección, un partido tiene que preocuparse por su reputación a más largo plazo. En otra dimensión, allí donde los políticos son elegidos por el país en su totalidad, como en Israel o los Países Bajos, el foco son las políticas nacionales. Cuando los políticos representan lugares geográficos más estrechos, como en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la visión general es que “toda la política es local” (frase usualmente atribuida a Tip O’Neill, presidente demócrata de la Cámara durante la década de 1970 y 1980). Esos diferentes sistemas electorales pueden hacer que la política se enfoque en cuestiones más nacionales o más locales.

Las instituciones electorales influyen en la identidad de las personas que los políticos necesitan atraer para ganar una elección. El Colegio Electoral de Estados Unidos hace que los votantes de centro de los estados industriales del medio oeste sean decisivos en las elecciones presidenciales, lo cual lleva a hacer hincapié en la protección de las manufacturas. En un sistema parlamentario pluripartidista, los votantes decisivos tal vez sean los simpatizantes de un partido pequeño que puede oscilar entre diversas coaliciones, tales como los partidos periféricos en la formación de los gobiernos israelíes. Aquellos votantes que debido al sistema electoral sean decisivos seguramente tendrán una influencia sobredimensionada en la política y en las políticas.

El carácter de las *instituciones legislativas* también importa. Por ejemplo, mientras que un sistema parlamentario unitario puede producir un cambio importante y rápido, en el sistema de separación de poderes de Estados Unidos el cambio es más mesurado y lento. Los sistemas federales —como Alemania, Australia, Brasil, Canadá y Estados Unidos— otorgan mucho poder a los gobiernos provinciales o estatales, mientras que los sistemas centralizados permiten que el gobierno nacional ejerza su mandato sin cuestionamientos. Algunos gobiernos han traspasado el control de políticas importantes a órganos independientes menos sujetos a las presiones políticas cotidianas, tales como los bancos centrales y las entidades de salud pública.

Esas instituciones tienen importancia porque influyen en el peso que los políticos le dan a diferentes grupos de la sociedad. Algunas instituciones sociopolíticas otorgan a los sindicatos una gran dosis de influencia; otras privilegian a los agricultores; y otras están dominadas por asociaciones empresariales. Los economistas políticos analizan los intereses en juego y la forma en que las instituciones de la sociedad los transmiten y transforman en políticas públicas.

La opción subóptima puede ser la mejor

Todo esto tiene importancia para las autoridades u observadores o incluso para quienes se preocupan por

la economía porque puede modificar profundamente la forma en que pensamos sobre las políticas públicas y el asesoramiento al respecto.

La política que el análisis económico indica como mejor para la economía quizá no sea políticamente factible. Para volver al tema del libre comercio, casi todos los economistas recomendarían como la mejor apuesta para un país pequeño eliminar todas las barreras comerciales de forma unilateral. Pero es casi seguro que un gobierno que intentara adoptar el libre comercio unilateral enfrentaría una masiva oposición de los intereses especiales y de muchos ciudadanos que considerarían esa medida como peligrosa. El resultado bien podría ser el colapso del gobierno y su reemplazo por otro que intentase mantener e incluso ampliar las barreras comerciales. En este caso, la aplicación de la política “ideal” podría derivar en un resultado mucho peor.

Los políticos, analistas, observadores y personas comunes interesadas en la política económica harían bien en evaluar no solo las consecuencias económicas de las iniciativas en esa materia sino también su factibilidad política. Si la aplicación de la política óptima está destinada a fracasar y quizás a provocar una reacción negativa, entonces el remedio podría en verdad ser peor que la enfermedad. Tiene más sentido considerar las realidades políticas que el gobierno enfrenta y estructurar las políticas públicas teniendo esas realidades en mente. Es mejor conformarse con la opción subóptima que insistir en la mejor y terminar peor, o, como dice la sabiduría popular, permitir que lo perfecto sea el enemigo de lo bueno.

Conclusión

La economía política es la integración de factores políticos y económicos en nuestro análisis de la sociedad moderna. Puesto que casi todos coincidirían en que la política y la economía están intrincada e irremediablemente entrelazadas —la política incide en la economía y la economía incide en la política— este enfoque parece natural. Ha demostrado ser eficaz para *entender* a los gobiernos y las sociedades; también puede ser una poderosa herramienta para aquellos interesados en *cambiar* los gobiernos y las sociedades. Las autoridades deberían tener hoy en cuenta estas importantes lecciones al abordar la pandemia de COVID-19. **FD**

JEFFRY FRIEDEN es profesor en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

Referencias:

Fair, Ray C. 2018. “Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update”. Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee y Jeffrey Gettleman. 2010. “A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus”. *New York Times*, 10 de abril.



FOTO: FMI

Después de la crisis

Debemos aprovechar esta oportunidad para construir un mundo mejor

Kristalina Georgieva

SI NOS REMONTÁRAMOS al comienzo de 2020, el mundo en el que vivimos hoy sería irreconocible. Para proteger la salud pública, la economía mundial entró en situación de estancamiento. Las tiendas cerraron, las fábricas suspendieron su actividad y la libertad de la gente se vio severamente restringida.

Ningún país ha podido esquivar las repercusiones sanitarias, económicas y sociales de la crisis de la COVID-19. Trágicamente, más de 260.000 personas han muerto y millones han sido infectadas. El FMI proyecta que la actividad económica mundial disminuirá en una escala no registrada desde la Gran Depresión. Se trata, sin duda, de una crisis sin precedentes.

Pero a pesar de las desalentadoras perspectivas, tengo esperanza en el futuro. Las crisis suelen sacar a relucir lo mejor de la gente, y eso es algo que he constatado de primera mano en países azotados por guerras y desastres naturales.

La lucha contra la pandemia ya está dejando ver esto, con médicos y enfermeros de todo el mundo que arriesgan su propia vida para salvar las de otros. Y los gobiernos están tomando medidas de una forma nunca antes vista. Para combatir la pandemia han combinado drásticas intervenciones de salud pública con medidas fiscales que ascienden

a alrededor de USD 8,7 billones. Los bancos centrales han recurrido a inyecciones masivas de liquidez, y los países más ricos han reforzado su asistencia a las naciones más pobres.

A toda prisa

La respuesta del FMI no se ha hecho esperar. Duplicamos nuestra capacidad para desembolsos de emergencia a fin de atender una demanda prevista de USD 100.000 millones, y para mediados de mayo el FMI ya había aprobado financiamiento para más de 60 países, una cifra récord. Creamos además una nueva línea de liquidez a corto plazo, y tomamos medidas para triplicar nuestro financiamiento concesionario, con la meta de conseguir USD 17.000 millones en nuevos recursos de préstamo para nuestro Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que apoya a las economías más pobres.

Para ayudar a los países vulnerables brindándoles rápido alivio de sus obligaciones de servicio de la deuda frente al FMI, reformamos nuestro Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes. En colaboración con el Banco Mundial, también hicimos diligencias para que se suspendan hasta el final de 2020 los reembolsos de la deuda oficial bilateral de los países más pobres.

A la vez de actuar con celeridad, el FMI no ha dejado de hacer hincapié en su compromiso colectivo con los países miembros y el respaldo que les brinda para que aborden las vulnerabilidades relacionadas con la gestión de gobierno. La corrupción desvía recursos que podrían destinarse a prioridades como salud pública, protección social, aprendizaje a distancia y otros servicios esenciales. Las distorsiones en las prioridades de gasto menoscabarán la recuperación y los esfuerzos que se realicen a largo plazo para fomentar el crecimiento sostenible e inclusivo, o para elevar la productividad y los niveles de vida. Nuestro mensaje a los gobiernos es claro: hagan todo lo que sea posible, pero asegúrense de guardar los recibos. No queremos que la rendición de cuentas y la transparencia queden relegadas a un segundo plano. En la práctica, esto significa brindar apoyo a los países para que adopten una serie de medidas de gestión de las finanzas públicas y para luchar contra la corrupción y el lavado de dinero.

En los peores momentos de la crisis, los gobiernos han hecho lo correcto al concentrar sus esfuerzos en salvar vidas y preservar los medios de vida. En los lugares en que las nuevas infecciones y las muertes están disminuyendo, los gobiernos están planteándose cuál sería la mejor estrategia para reabrir la economía de manera responsable. En los países en desarrollo donde un gran número de hogares viven con lo necesario día a día, la prolongación de las medidas de contención quizá no sean una opción viable, y hay que pensar en cómo proceder a la reapertura teniendo en cuenta la menor capacidad de los sistemas de atención de la salud.

Al menos en su primera fase, la recuperación será inusual porque aún reina incertidumbre acerca de la trayectoria del

virus, las posibles vacunas y los tratamientos. Esto podría entorpecer la reactivación de la inversión y el consumo, sobre todo si las tasas de infección repuntan a medida que se relajen las medidas de contención.

No obstante, la recuperación tendrá varias características en común con episodios previos. En los países en los que los fundamentos macroeconómicos son más sólidos y hay cohesión social y redes de protección, la recuperación probablemente será más rápida y vigorosa. Las vulnerabilidades existentes —como altos niveles de deuda soberana, balances endeblados en empresas, hogares y bancos, y escasa credibilidad de las políticas— trabarán la recuperación. Los gobiernos se enfrentarán al reto de replugar gradualmente las políticas adoptadas para hacer frente a la crisis. Ahora más que nunca la cooperación mundial será vital, y las instituciones internacionales deberían facilitar la coordinación de medidas, el intercambio de datos, la protección de las cadenas de suministro y el apoyo a los países más vulnerables.

Una recuperación verde

El virtual estancamiento económico nos brinda, no obstante, una oportunidad de usar las políticas para transformar la forma en que vivimos, y construir un mundo **más verde, más inteligente y más justo**.

Más verde: La actual crisis sanitaria nos recuerda lo vulnerables que somos todos frente a la increíble fuerza de la naturaleza. Sin embargo, así como los científicos nos advirtieron del riesgo de una pandemia —un “cisne negro”—, también nos han advertido de las terribles consecuencias del cambio climático catastrófico. En el caso de la COVID-19 ya no podemos dar marcha atrás, pero sí estamos a tiempo de invertir en reducir las emisiones y adaptarnos a las nuevas condiciones ambientales.

A medida que las economías se estabilicen, tendremos la oportunidad de reorientarlas de manera que la sostenibilidad y la resiliencia sean tan prioritarias como la eficiencia y la rentabilidad. La adopción de políticas correctas ayudará a asignar recursos a inversiones en pro de bienes públicos, como aire limpio, defensas contra inundaciones, infraestructura resiliente o energía renovable. Mientras tanto, el abaratamiento de las materias primas pueden crear el espacio fiscal para eliminar gradualmente los subsidios regresivos a los combustibles, que incrementan las emisiones de carbono. La recompensa sería considerable: solo en el sector energético, la transición a un régimen de bajo uso de carbono requeriría inversiones anuales de USD 2,3 billones durante una década, lo cual generaría crecimiento y empleo durante la fase de recuperación.

Más inteligente: Muchos de nosotros nos hemos visto en la necesidad de trabajar desde casa y de recurrir a la tecnología para seguir siendo productivos. Hemos estado viajando menos, consumiendo menos recursos y adoptando procesos empresariales más ágiles. Los colegios, las empresas y las instituciones probablemente incorporarán algunos

de los métodos de trabajo más inteligentes que han dado buen resultado, pero la crisis ha puesto de manifiesto la importancia de invertir para fortalecer la infraestructura digital y crear un marco de políticas robusto.

En 2018, el FMI y el Banco Mundial establecieron la Agenda de Bali sobre Tecnofinanzas, con el fin de ayudar a los países a aprovechar las ventajas que ofrecen los rápidos avances de la tecnología financiera, controlando al mismo tiempo los riesgos que plantea. Estamos agilizando nuestra labor con los países miembros para ampliar la transformación digital y así expandir sus beneficios. Bien administradas, las tecnofinanzas pueden, por ejemplo, poner fin a la exclusión financiera de 1.700 millones de personas de países en desarrollo que carecen de acceso a servicios bancarios.

Más justo: Las investigaciones del FMI también han demostrado que una menor desigualdad de ingresos se asocia con un crecimiento más fuerte y sostenible, pero el Gran Confinamiento ha acentuado muchas disparidades sociales. Por ejemplo, hay el doble de probabilidades de que los trabajadores informales en sectores no regulados o fuera del sistema tributario pertenezcan a hogares pobres. Estos mismos trabajadores, por lo general, no gozan de licencias por enfermedad ni de seguros de desempleo, y su acceso a las prestaciones de salud suele ser precario.

El aumento del gasto público en apoyo de personas, empresas y comunidades ofrece la oportunidad de invertir en la gente para construir sociedades y economías más equitativas. Esto significa gastar más y mejor en educación, capacitación y reconversión profesional. Significa ampliar los programas sociales bien focalizados para llegar a los segmentos más vulnerables. Y significa reducir la discriminación en el mercado laboral para empoderar a la mujer. Esta inversión habrá de financiarse con impuestos más equitativos, sobre todo en vista de los mayores niveles de deuda pública provocados por la crisis.

Nuevo espíritu de solidaridad

Estamos ayudándonos los unos a los otros, a gran y pequeña escala. El personal del FMI ha hecho posible que miles de millones de dólares se destinen a apoyar a la gente más vulnerable del mundo. También han preparado comidas para las personas vulnerables en nuestra propia comunidad y han cuidado de vecinos que han enfermado.

Esta es la solidaridad que me hace albergar esperanza en el futuro. El FMI ya ha demostrado su temple como socorrista económico de primera línea durante la crisis. Al entrar en la segunda fase, la institución que dirijo está decidida a apoyar a los países miembros de todas las formas que podamos: mediante asesoramiento sobre políticas, financiamiento y actividades de fortalecimiento de las capacidades. Juntos aprovecharemos la oportunidad para construir un mundo mejor. **FD**

KRISTALINA GEORGIEVA es la Directora Gerente del FMI.



La larga resaca económica de la PANDEMIA

La historia muestra que las secuelas económicas de la COVID-19 podrían acompañarnos durante años

Oscar Jordà, Sanjay R. Singh y Alan M. Taylor

El golpe que la pandemia de COVID-19 ha asestado a la actividad económica en los últimos meses no es más que el comienzo. Aunque el colapso rápido y sin precedentes de la producción, el comercio exterior y el empleo podrían revertirse a medida que la pandemia se desvanezca, los datos históricos indican que las consecuencias económicas a largo plazo podrían persistir durante al menos una generación.

Entre ellas corresponde mencionar un prolongado período de tasas de interés reales deprimidas —algo parecido a un estancamiento secular— que podría durar al menos dos décadas. Lo bueno es que estos períodos sostenidos de endeudamiento barato están asociados a salarios reales más altos y abren un amplio margen para que los gobiernos financien medidas de estímulo para contrarrestar el daño económico causado por la pandemia.

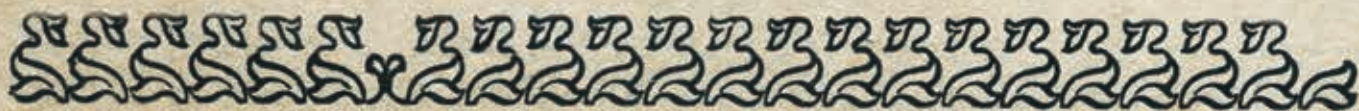
Hasta ahora, el análisis de las secuelas económicas de la pandemia se ha centrado lógicamente en los efectos a corto plazo de las estrategias de mitigación y contención. Ahora bien, a medida que los gobiernos lanzan programas fiscales a gran escala para contrarrestar la pandemia, es importante comprender cuál

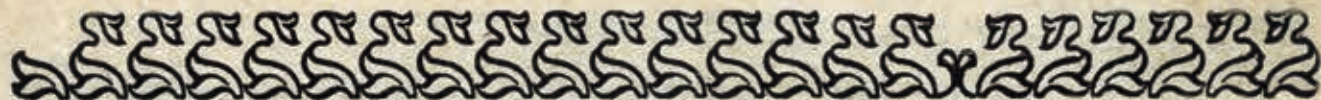
será el panorama económico durante los próximos años y décadas. Estas circunstancias moldearán la política monetaria y fiscal de formas que aún no se comprenden totalmente.

Una mirada a otras pandemias, desde la peste negra del siglo XIV, nos permite observar los efectos económicos a mediano y largo plazo. Sin embargo, es necesario hacer una distinción crucial al extrapolar las tendencias históricas. Las pandemias como la peste negra ocurrieron en épocas en que prácticamente nadie llegaba a la vejez. Dado que la expectativa de vida hoy es mayor, la situación podría evolucionar de otra manera. La mortalidad causada por la COVID-19 parece afectar desproporcionadamente a las personas de mayor edad, que generalmente ya no participan en la fuerza laboral y tienden a ahorrar más que los jóvenes.

Pandemias y macroeconomía

Los estudios históricos suelen centrarse en un suceso ocurrido en un país o una región y siguen los resultados locales remontándose como máximo a una década. Pero en el caso de las grandes pandemias, los efectos repercuten en economías enteras o en regiones más amplias por dos razones: el contagio es generalizado o





Dr. Doctor Schnabel von Rom.



Vos Creditis, als eine fabel.
quod scribitur vom Doctor schnabel.
der fugit die Contagion
et aufert seinen Lohn darvon.
Cadavera sucht er zu fristen
gleich wie der Corvus auf der Misten.
Ah Credite. zihet nicht dort hin
dann Romæ regnat die Pesten.

Quis non deberet sehr erschrec,
für seiner Virgul oder stecken.
quâ loquitur, als wâr er stumm.
und deutet sein consilium.
wie mancher Credit ohne zweifel,
das ihm tentir ein schwarzen teuffl.
Marsupium heyst seine Höll.
und aurum die geholte seel

I. Columbina, ad virum delineant

Paulus Fürst. Excudit

Kleidung wider den Tod zu Rom. Anno 1656.
Also gehen die Doctores Medici dâher zu Rom, wann sie die, ander Pest erkrankte Per-
sonen besuchen, sie zu curiren und fragen, sich widerm Gift zu sichern, ein langes Kleid von ge-
wârtem Tuch ihr Angesicht ist verlarvt, fû den Augen haben sie grosse Crÿstalline Brillen, wide-
Nasennetzen langen Schnabel voll wolriechender Specereij, in der Hände, welche mit Hand schühert
wol versehen ist, eine lãnge kütche und darmit deuten sie, was man thun, und gebrauchẽ soll

la integración del comercio y los mercados termina propagando el shock económico a todo el planeta.

En un nuevo estudio (Jordà, Singh y Taylor, 2020), adoptamos un enfoque mundial para analizar las consecuencias macroeconómicas de las pandemias en una serie de economías europeas. Nos centramos en las secuelas de 15 grandes pandemias, enumeradas en el cuadro, que provocaron como mínimo 100.000 decesos.

Usando datos recién publicados sobre el rendimiento de la deuda soberana a largo plazo desde el siglo XIV (Schmelzing 2020), estimamos la respuesta de una tasa de interés natural real (es decir, descontada la inflación) en Europa tras una fuerte pandemia. De aquí en más, nos referimos simplemente a la “tasa natural”.

Para los economistas, la tasa de interés natural o neutral es el nivel de equilibrio que mantiene a una economía en crecimiento a la tasa potencial con inflación estable. A largo plazo, la demanda y la oferta relativas de fondos prestables de ahorristas y prestamistas determinan la tasa natural.

La tasa natural es un barómetro económico importante. Por ejemplo, a medida que la población se vuelca a la frugalidad, la oferta relativa de ahorro aumenta, y cuando el ritmo subyacente de crecimiento disminuye, la inversión pierde atractivo; en ambos casos, la tasa natural baja para restablecer el equilibrio.

Como lo muestra el gráfico 1, las pandemias tienen efectos duraderos en las tasas de interés. Tras una pandemia, la respuesta de la tasa natural de interés se inclina a la baja casi 1,5 puntos porcentuales al cabo de unos 20 años. Para ponerla en perspectiva, esa reducción es comparable a lo que hemos experimentado desde mediados de la década de 1980 hasta ahora. Además, observamos que la tasa natural tarda otros 20 años en retomar el nivel original.

Observaciones impactantes

Estos resultados son impactantes y ponen en evidencia los profundos efectos económicos de las pandemias a lo largo de los siglos. Es bien sabido que tras recesiones graves causadas por crisis financieras, las tasas seguras reales, que están muy vinculadas a la tasa natural, pueden quedar deprimidas durante 5 a 10 años (Jordà, Schularick y Taylor, 2013), pero en este caso la respuesta es aún más persistente.

Los datos del gráfico 1 concuerdan con el bien conocido modelo neoclásico de crecimiento. La pérdida de empleo sin una destrucción paralela de capital provoca un reequilibramiento de la rentabilidad relativa del trabajo y del capital. La resultante caída de las tasas de interés también puede verse

Una perspectiva histórica

A lo largo de la historia sobre la que existen registros ha habido por lo menos 15 grandes pandemias que provocaron como mínimo 100.000 muertes.

Suceso	Inicio	Final	Muertes
Peste negra	1331	1353	75.000.000
Peste en Italia	1623	1632	280.000
Gran Peste de Sevilla	1647	1652	2.000.000
Gran Peste de Londres	1665	1666	100.000
Gran Peste de Marsella	1720	1722	100.000
Primera pandemia de cólera	1816	1826	100.000
Segunda pandemia de cólera	1829	1851	100.000
Pandemia de cólera en Rusia	1852	1860	1.000.000
Pandemia mundial de influenza	1889	1890	1.000.000
Sexta pandemia de cólera	1899	1923	800.000
Pandemia de encefalitis letárgica	1915	1926	1.500.000
Gripe española	1918	1920	100.000.000
Gripe asiática	1957	1958	2.000.000
Gripe de Hong Kong	1968	1969	1.000.000
Pandemia de H1N1	2009	2010	203.000

Fuentes: Alfani y Murphy (2017); Taleb y Cirillo (2020), y https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_epidemics con sus referencias.

amplificada por un aumento del ahorro entre los sobrevivientes a la pandemia, que quizá deseen sencillamente reconstruir su patrimonio o puedan ser más frugales por motivos de precaución.

Si esta explicación es correcta, deberíamos observar un patrón muy diferente tras un tipo de suceso histórico bastante diferente que también cobra muchísimas vidas: la guerra. A diferencia de las pandemias, los grandes conflictos armados provocan también la destrucción de cultivos, tierras, estructuras y maquinaria; en otras palabras, la pérdida de capital.

Para profundizar el análisis, ampliamos nuestras estimaciones iniciales e incluimos grandes guerras que causaron una elevada pérdida de vidas (y fuertes pérdidas de tierras, estructuras y otras formas de capital tradicionales). Los resultados no podrían ser más claros. En las guerras, la mayor pérdida de capital en relación con la pérdida de trabajo inclina la respuesta de la tasa de interés hacia el alza, no hacia la baja, como se observa en el gráfico 1. Las guerras suelen dejar tasas de interés reales elevadas durante 30 a 40 años, de una manera económica (y estadísticamente) significativa.

Si el mecanismo neoclásico es correcto, hay otra dimensión en la cual los efectos de la pandemia deberían ser visibles. A medida que disminuye la relación trabajo/capital, la tasa natural debería bajar, y los

salarios reales, subir. El gráfico 2 muestra la respuesta de los salarios reales ante una pandemia: suben paulatinamente de modo que, al cabo de 40 años, son aproximadamente 10% más altos. Ese patrón coincide con la lógica del modelo neoclásico de crecimiento.

Resultado neto

Las grandes pandemias del milenio pasado generalmente estuvieron seguidas de bajas tasas de rendimiento de los activos. Medidas en función de la desviación de la tasa de interés natural, estas respuestas indican que las pandemias están seguidas de períodos sostenidos —durante varias décadas— de tasas de interés reales deprimidas. Eso puede reflejar la falta de inversiones necesarias (debido al exceso de capital por unidad de mano de obra superviviente), una mayor voluntad de ahorro (por precaución, más incertidumbre o el deseo de reconstruir el patrimonio), o ambos factores.

Si las tendencias históricas que hemos puesto de relieve se repiten tras la COVID-19, el estancamiento secular (Summers, 2014) sería un problema para la política de estabilización monetaria y fiscal durante las dos próximas décadas o más.

Pero, ¿cabe esperar una caída de la tasa natural de 1,5% a 2% esta vez? Hay al menos tres factores que probablemente atenúen esa caída.

Primero, la letalidad de la COVID-19 dentro de la población total podría ser menor que la de otras grandes pandemias si la atención médica y las medidas sanitarias modernas son más eficaces.

Segundo, la COVID-19 afecta principalmente a las personas de mayor edad, que ya no forman parte de la fuerza laboral y que suelen ahorrar más que los jóvenes; se trata de una diferencia importante respecto de siglos pasados, cuando la expectativa de vida era más corta.

Tercero, la decisiva expansión fiscal lanzada para contrarrestar la pandemia incrementará aún más la deuda pública, reduciendo la tasa de ahorro nacional y, quizá, empujando al alza las tasas de interés reales.

Aun así, en términos netos prevemos un período sostenido de tasas de interés reales bajas (aunque atenuado por los factores mencionados). Eso crearía un saludable espacio fiscal para que los gobiernos mitiguen con fuerza las consecuencias de la pandemia. **FD**

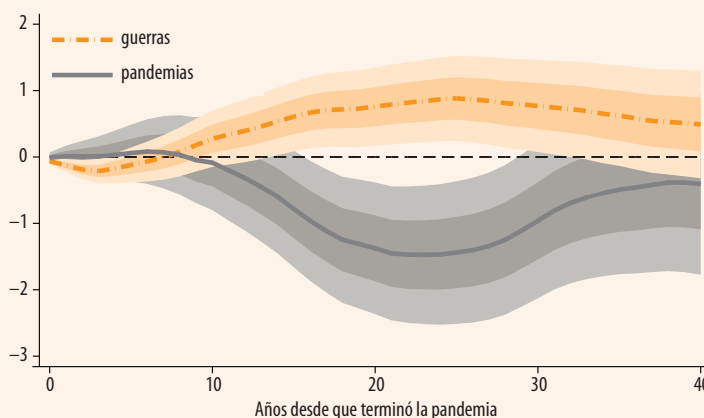
ÒSCAR JORDÀ es asesor principal del Banco de la Reserva Federal de San Francisco y profesor de Economía en la Universidad de California y Davis. **SANJAY R. SINGH** es profesor asistente de Economía en la Universidad de California, Davis. **ALAN M. TAYLOR** es profesor asistente de Economía en la Universidad de California, Davis.

Gráfico 1

Guerras versus pandemias

La tasa de interés real tiende a mantenerse elevada durante décadas después de las guerras, lo cual es lo opuesto de lo que ocurre después de una pandemia.

(respuesta de las tasas de interés reales a la pandemia, porcentaje)



Fuente: Jordà, Singh y Taylor (2020).

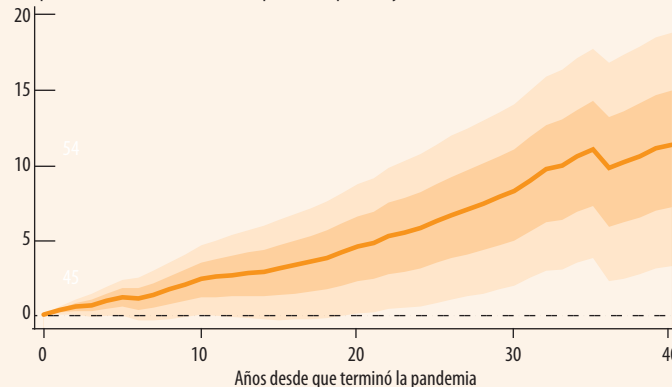
Nota: Las regiones sombreadas representan bandas de desviación estándar.

Gráfico 2

Aumento continuo

Los salarios reales tienden a aumentar gradualmente en la década siguiente a una pandemia.

(respuesta de los salarios reales a una pandemia, porcentaje)



Fuente: Jordà, Singh y Taylor (2020).

Nota: Las regiones sombreadas representan bandas de desviación estándar.

Referencias:

Jordà, Ò., M. Schularick y A. M. Taylor. 2013. "When Credit Bites Back". *Journal of Money, Credit and Banking* 45 (52): 3–28.

Jordà, Ò., S. R. Singh y A. M. Taylor. 2020. "Longer-Run Economic Consequences of Pandemics". *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 1 (3 de abril): 1–15.

Schmelzing, P. 2020. "Eight Centuries of Global Real Interest Rates, R-G, and the 'Suprasecular' Decline, 1311–2018". Bank of England Staff Working Paper 845, Londres.

Summers, L. H. 2014. "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound". *Business Economics* 49 (2): 65–73.

Una forma de sustento en peligro

La pandemia de COVID-19 amenaza con agotar una fuente vital de ingresos de los países pobres y frágiles

Antoinette Sayeh y Ralph Chami

La pandemia de COVID-19 está devastando las economías de los países ricos y pobres por igual. Más aún, para muchos estados frágiles y de bajo ingreso, el shock económico se verá agravado por la pérdida de remesas, un dinero que envían a casa los migrantes y quienes trabajan temporalmente en países extranjeros

El flujo de remesas hacia los estados frágiles y de bajo ingreso representa una forma de sustento para los hogares y también aporta ingresos tributarios muy necesarios. En 2018, el flujo de remesas hacia estos países alcanzó los USD 350.000 millones, superando a la inversión extranjera directa, la inversión de cartera y la ayuda externa como fuente individual de ingreso más importante procedente del exterior (véase el gráfico 1). Una caída del flujo de remesas aumentaría la presión económica, fiscal y social sobre los gobiernos de estos países, que ya tienen dificultades para salir adelante incluso en épocas normales.

Las remesas son transferencias anticíclicas de ingreso privado; es decir, los migrantes envían dinero a sus países de origen cuando estos países experimentan un

shock macroeconómico. De esta manera, protegen a sus familias en casa frente a shocks de ingresos, respaldando y facilitando su consumo. Las remesas también financian las balanzas comerciales y son una fuente de ingresos tributarios para los gobiernos de estos países que dependen del impuesto sobre el valor agregado, los impuestos sobre el comercio exterior y los impuestos sobre las ventas (Abdih *et al.*, 2012).

En esta pandemia, el efecto negativo de la caída de las remesas exige una respuesta por parte de todos, no solo por el bien de los países pobres, sino también por el de los ricos. En primer lugar, la comunidad internacional debe reconocer el beneficio de mantener a los migrantes donde están, en los países que los acogieron, en la medida de lo posible. Retener a los migrantes ayuda a los países receptores a mantener y reactivar servicios básicos en sus economías y permite que continúe el envío de remesas a los países beneficiarios, aunque sea en un nivel mucho menor. En segundo lugar, los países donantes y las instituciones financieras internacionales también deben intervenir para ayudar a los países de origen de los migrantes no solo a luchar contra la

pandemia, sino también para amortiguar el shock de la pérdida de estos flujos de ingreso privado justo cuando los países frágiles y de bajo ingreso más lo necesitan.

La transmisión de los shocks

Las remesas son flujos de ingreso que sincronizan los ciclos económicos de muchos países beneficiarios con los ciclos de los países emisores. Durante las coyunturas favorables, esta relación es beneficiosa para todos: suministra una mano de obra muy necesaria para alimentar las economías de los países receptores y proporciona un ingreso muy necesario a las familias de los migrantes en sus países de origen. Sin embargo, este estrecho vínculo entre los ciclos económicos de los países de acogida y los países beneficiarios tiene sus riesgos. Los shocks a las economías de los países de acogida —precisamente el tipo de shocks causados por la pandemia del coronavirus— pueden transmitirse a las economías de los países beneficiarios de las remesas. Por ejemplo, para un país beneficiario que recibe un volumen de remesas que representa al menos el 10% de su PIB anual, un descenso del 1% en la brecha del producto (la diferencia entre el crecimiento anual y el potencial) tenderá a disminuir la brecha del producto del país beneficiario en casi un 1% (Barajas *et al.*, 2012). Las remesas representan mucho más del 10% del PIB para muchos países, encabezados por Tayikistán y Bermudas, con más del 30% (véase el gráfico 2).

La pandemia asestará un golpe a los flujos de remesas, que podría ser incluso peor al de la crisis financiera de 2008, y llegará precisamente en un momento en que los países pobres estarán luchando contra el impacto de la COVID-19 en sus propias economías. Los trabajadores migratorios que pierdan sus empleos reducirán el envío de remesas a sus familias. Los países beneficiarios perderán una importante fuente de renta e ingresos tributarios justo cuando más lo necesitan (Abdih *et al.*, 2012). De hecho, de acuerdo con el Banco Mundial, se espera que los flujos de remesas disminuyan en torno a USD 100.000 millones en 2020, lo que representa aproximadamente una caída del 20% respecto del nivel de 2019 (véase el gráfico 3). El saldo fiscal y la balanza comercial se verían afectados, y los países verían reducirse su capacidad de financiar y atender el servicio de su deuda.

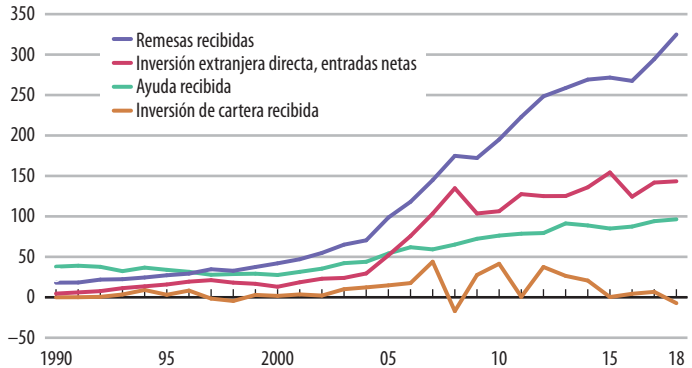
Los bancos de los países de emigración dependen de los flujos de remesas como fuente barata de financiamiento de depósitos, ya que estos flujos tienen una motivación altruista. Lamentablemente, es probable que aumenten los costos de las operaciones de estos bancos y que se reduzca notablemente su capacidad para conceder créditos, ya sea al sector privado o para financiar los déficits públicos (Barajas *et al.*, 2018).

Gráfico 1

Una fuerza estabilizadora

Las remesas son vitales para muchos Estados de bajo ingreso y frágiles porque les proporcionan un medio de sustento cuando atraviesan por un shock macroeconómico.

(inversiones recibidas por países pobres y frágiles: 1990–2018, en miles de millones de USD corrientes)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial.

Gráfico 2

Dependencia de las remesas

Los 10 mayores beneficiarios de remesas están situados en regiones diversas. Algunos reciben más del 30% del PIB por este canal.



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial.

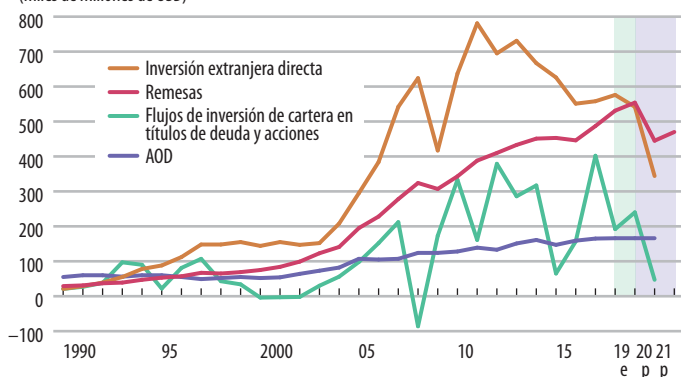
Además, el sector privado con restricciones habituales de crédito —principalmente los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas y medianas empresas— probablemente pierda el financiamiento en forma de remesas, además de verse frente a condiciones financieras más estrictas de los bancos. Todo esto se sumará a una menor demanda de sus servicios y productos como resultado de la crisis.

Gráfico 3

Una caída abrupta

Se prevé que este año los flujos mundiales de remesas se reduzcan 20% debido a la pandemia, profundizando las penurias de las familias en los países pobres.

(miles de millones de USD)



Fuentes: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, y Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo del Banco Mundial.

Nota: e = estimación; p = pronóstico; AOD = asistencia oficial para el desarrollo.

Y esto no es todo. Una crisis prolongada podría empeorar la presión sobre el mercado laboral de los países ricos, y los migrantes sin empleo podrían perder su condición de residentes y verse forzados a volver a casa. Por ejemplo, en los Estados del Golfo, como Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, que dependen de los trabajadores migratorios de Oriente Medio, Norte de África y Asia sudoriental, debido a la caída en los precios del petróleo y la actividad económica los migrantes (algunos de los cuales ya están infectados con el virus) podrían tener que volver a su país. En sus países de origen, es probable que se sumen a los desempleados, en mercados laborales que ya están repletos de jóvenes sin empleo, y que añadan presión a los sistemas de salud pública ya frágiles. Esto podría aumentar la presión social en países escasamente preparados para hacer frente a la pandemia, y posiblemente también alimentar efectos de contagio más allá de sus fronteras. Quienes escapen de situaciones difíciles en sus países buscarán otras tierras, pero los países más ricos, también en plena lucha contra el virus, quizá tengan pocos deseos de acoger a inmigrantes, lo que podría llevar a una crisis de refugiados aún mayor.

Una amenaza global

En comparación con anteriores crisis económicas, esta pandemia presenta una amenaza incluso mayor para los países que dependen en gran medida de las remesas. La naturaleza global de esta crisis significa que

los países beneficiarios no solo verán cómo se paraliza el flujo de remesas, sino que, al mismo tiempo, experimentarán también salidas de capital privado y, quizás, una reducción de la ayuda de donantes en dificultades. Normalmente, cuando el capital privado abandona un país debido a un shock macroeconómico, ya sea relacionado con el clima o debido a un deterioro de los términos de intercambio del país, llegan flujos de remesas que alivian el impacto del éxodo de capitales. En cambio, en la crisis actual, los países pobres pueden experimentar ambos fenómenos, tanto salidas de capital como una caída de los flujos de remesas.

Ante el probable debilitamiento de la demanda mundial, para los países que reciben remesas será difícil depender de las exportaciones para salir de esta crisis. No pueden esperar que las depreciaciones cambiarias estimulen la demanda de sus exportaciones o atraigan turismo, ya que este shock es sistémico (Barajas *et al.*, 2010). La debilidad de las monedas posiblemente empeore la situación económica de muchos de estos Estados frágiles y de bajo ingreso endeudados en moneda extranjera, lo que deprimirá aún más la demanda local y derivará en una mayor contracción de la economía local.

¿Qué se puede hacer?

La crisis tiene el efecto singular de empeorar las restricciones fiscales de los países de bajo ingreso de emigración precisamente cuando el sector público tiene mucho más que hacer, tanto para proteger a la población frente a la pandemia como para ayudar a las economías locales a capear enormes shocks. La pérdida de ingresos tributarios derivada de la caída del consumo respaldado por las remesas solo empeorará las cosas para los gobiernos cuyos fondos ya son escasos, y afectará gravemente a su capacidad de poner en marcha medidas fiscales anticíclicas. Esto genera una urgencia extraordinaria de ayuda de la comunidad internacional, aun cuando los propios países ricos están haciendo frente a enormes cargas fiscales.

Redunda en interés de los países ricos que los migrantes *no* regresen a sus países de origen, así como ofrecer recursos a los países pobres para luchar contra la pandemia. Las tasas de contagio son mucho mayores en los países ricos y son especialmente altas entre los trabajadores migratorios debido a sus deplorables condiciones laborales y de vivienda. Los trabajadores que vuelven a sus países de origen corren el riesgo de llevarse consigo el virus. Si esto sucede, los países pobres serán un buen caldo de cultivo para el virus, que volverá a los países ricos cuando los refugiados busquen nuevas

La crisis tiene el efecto singular de empeorar las restricciones fiscales de los países de bajo ingreso de emigración precisamente cuando el sector público tiene mucho más que hacer.

tierras. Así, llevará décadas hasta que el mundo se vea libre del virus, que se cobrará muchas vidas.

Tres medidas clave deben adoptarse ya.

Primero, los países de inmigración deben estabilizar las oportunidades de empleo de los trabajadores migratorios en sus economías. Los programas de protección del empleo dirigidos a ciudadanos de los países ricos también pueden ayudar a que los trabajadores migratorios mantengan su trabajo. El Primer Ministro de Singapur, reconociendo la necesidad de proteger y estabilizar las condiciones de vida de los trabajadores migratorios, les aseguró recientemente que “nos ocuparemos de su salud, su bienestar y sus medios de vida. Trabajaremos con sus empleadores para garantizar que reciban su pago y puedan enviar dinero a casa. . . Este es nuestro deber y responsabilidad hacia ustedes y sus familias”. Los países receptores puede contribuir a mantener a flote el sustento que proporcionan las remesas y a reducir la probabilidad de que los migrantes vuelvan a sus países de origen.

Ampliar la protección a los migrantes también contribuirá a que las economías avanzadas recuperen antes su plena actividad productiva. Si los países receptores envían de regreso a los migrantes, a los países ricos les llevará aún más tiempo recuperar sus niveles de producción anteriores. En países como Estados Unidos, que dependen de los trabajadores de temporada, mantener a los migrantes dentro de sus fronteras y mejorar las pruebas de detección de contagios proporcionarían un doble beneficio: garantizar el suministro de productos agrícolas frescos en el país receptor y mantener las remesas en los países de origen de los migrantes.

Segundo, los países que reciban a los migrantes que regresan necesitarán ayuda para contener, mitigar y reducir la escalada de brotes de la enfermedad. Los países donantes deben contribuir al costo de mitigación del virus, en un esfuerzo por aliviar la gravedad de la crisis en las economías locales y prevenir posibles repercusiones. Los migrantes que regresan podrían generar una mayor presión sobre los sistemas de atención sanitaria de sus países de origen, que están bregando por contener los contagios locales y evitar una paralización de la economía local. Las autoridades de estos países necesitarán mejores pruebas de detección

en zonas urbanas, así como apoyo para implementar medidas de cuarentena para repatriados que estén infectados. Si el retorno de los migrantes se gestiona de esta manera, también podría haber beneficios a más largo plazo para sus países de origen. Los migrantes que esperan ser repatriados de forma permanente podrían traer consigo sus ahorros, y sus competencias laborales podrían beneficiar el desarrollo de sus países de origen.

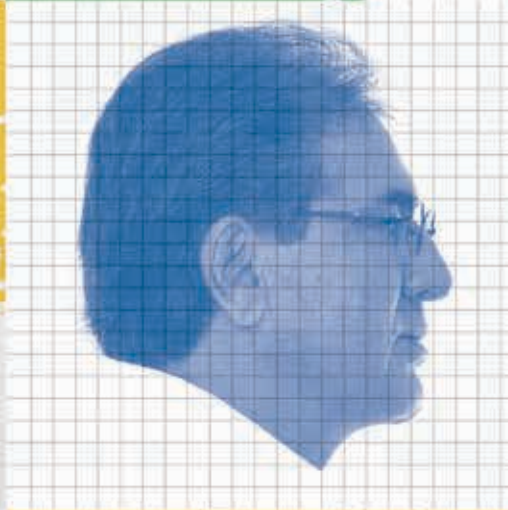
Tercero, dado que los gobiernos de los países pobres tienen un margen de maniobra limitado, estos países necesitarán la asistencia de instituciones financieras internacionales y la comunidad de donantes. Las instituciones financieras internacionales deben reforzar la asistencia en respaldo de las finanzas públicas y la balanza de pagos de estos países. Esta asistencia debe orientarse a asegurar que en estos países las personas más vulnerables —quienes más dependen de las remesas para su consumo y bienestar— puedan acceder a programas de seguro social. Y, quizás ahora más que nunca, podría cobrar protagonismo el esfuerzo mundial para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10: reducir a 3% el alto costo de las remesas de fondos.

Esta crisis deja claro que, como comunidad internacional, todos, los países ricos y pobres, estamos juntos en esta tarea. O logramos que todos salgamos a flote, o tendremos que afrontar las consecuencias de una mayor desigualdad social. **FD**

ANTOINETTE SAYEH es Subdirectora Gerente del FMI y **RALPH CHAMI** es Director Adjunto del Instituto de Capacitación del FMI.

Referencias:

- Abdih, Y., A. Barajas, R. Chami y C. Ebeke. 2012. “Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia”. IMF Working Paper 12/104, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Barajas, A., R. Chami, C. Fullenkamp y A. Garg. 2010. “The Global Financial Crisis and Workers’ Remittances to Africa: What’s the Damage?”. *Journal of African Development* 12 (1): 73-96.
- Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke y S. Tapsoba. 2012. “Workers’ Remittances: An Overlooked Channel of International Business Cycle Transmission?”. IMF Working Paper 12/251, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke y A. Oeking. 2018. “What’s Different about Monetary Policy Transmission in Remittance-Dependent Countries?”. *Journal of Development Economics* 134:272-88.
- Chami, R., E. Ernst, C. Fullenkamp y A. Oeking. 2018. “Are Remittances Good for Labor Markets in LICs, MICs, and Fragile States? Evidence from Cross-Country Data”. IMF Working Paper 18/102, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.



EMBANDERADOS CON LA

IDENTIDAD

Una identidad ampliamente compartida puede constituir la base del sentimiento de destino común que constituye la esencia de la buena política

Andrés Velasco

¿Qué es el populismo? No es de extrañar que los economistas hayan definido este fenómeno en términos exclusivamente económicos. La definición clásica considera el populismo como un planteamiento de la economía que pone el énfasis en el crecimiento y la redistribución del ingreso y resta importancia a los riesgos de inflación y financiamiento mediante déficits, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos a políticas contundentes no basadas en principios de mercado (Dornbusch y Edwards, 1991).

El problema de esta definición es que no es aplicable a la mayoría de los regímenes a los que actualmente se considera populistas. Es posible encontrar ejemplos incluso entre los gobiernos populistas de izquierda de América Latina, precisamente aquellos que se supone podrían encuadrarse en la definición de Dornbusch-Edwards. El ex Presidente de Bolivia Evo Morales, al menos durante sus primeros años en el poder, fue prudente en la gestión de los ingresos nacionales procedentes del gas; recientemente, el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha recortado los gastos y se ha mantenido dentro de los límites de un déficit presupuestario bajo.

El populismo *político*, distinto del populismo *económico*, ofrece una solución a este enigma: puede darse el uno sin el otro.

El populismo es una forma de hacer política en la que el conflicto ocupa un lugar central (Müller, 2016; Mudde y Rovira, 2017). Un grupo homogéneo denominado “el pueblo” suele enfrentarse a otros grupos: la “élite”, minorías locales, inmigrantes o extranjeros.


Müller destaca la interpretación moralista de la política que hacen los populistas: quienes están del lado del pueblo tienen altos valores morales; el resto no los tienen y están a las órdenes de una élite corrupta.

El planteamiento populista de la política se apoya en una tríada: negación de la complejidad, antipluralismo y un enfoque personalista de la representación política. La mayoría de nosotros cree que las elecciones sociales (¿construir más escuelas u hospitales?, ¿estimular o desincentivar el comercio internacional?, ¿liberalizar o limitar el aborto?) son complejas y que las opiniones contrarias sobre qué hacer son una consecuencia natural de esta complejidad. Los populistas no están de acuerdo.

Así pues, inevitablemente, no creen en el pluralismo. Para ellos solo existe una opinión correcta —la del pueblo— que es, por tanto, la única con legitimidad política. De ello se deduce que los complejos mecanismos de la democracia liberal, que entrañan delegación y representación, son innecesarios. No hay necesidad de debates parlamentarios interminables: la única “voluntad del pueblo” puede expresarse en un único voto. Es así que a los populistas les encantan los referendos y suelen moverse en el terreno resbaladizo hacia el autoritarismo o lisa y llanamente hacia la dictadura.

La política prevalece sobre la economía

¿Qué hay detrás del auge del populismo? La respuesta habitual es el bolsillo. En países como Estados Unidos y el Reino Unido, la distribución del ingreso ha empeorado y el 1% de la población se queda con



la mayor parte. En lugares olvidados por los cambios tecnológicos y la globalización, la gente ha perdido su empleo y su paciencia. La crisis financiera mundial de 2008 no solo provocó mucho sufrimiento; también reforzó el convencimiento de que las altas finanzas y las grandes empresas (*Wall Street*) son el enemigo del ciudadano medio (*Main Street*). No es de extrañar que la política se haya convertido en una gran confrontación y que los populistas lleven ventaja.

Si esta narrativa es correcta, la conclusión en materia de políticas es sencilla: aplicarles impuestos a los ricos, redistribuir más ingresos y echar a los sinvergüenzas que estaban a las órdenes de los banqueros. El populismo, con el tiempo, se desvanecerá. La narrativa habitual es sencilla y atractiva. Pero ¿es correcta? ¿Constituye una base sólida para una respuesta de política económica?

No faltan estudios empíricos que pretenden demostrar que, en América del Norte y Europa occidental, las fuerzas que impulsan el populismo son principalmente económicas. Pero también existen abundantes estudios en los que se concluye que el auge del populismo es el resultado de una reacción cultural. La evidencia en favor de esto último no se limita a Estados Unidos y el Reino Unido, argumentan Inglehart y Norris (2016), quienes han estudiado partidos populistas de 31 países europeos. Concluyen que, en general, la evidencia más consistente respalda la tesis de la reacción cultural.

Hasta el momento, la evidencia más formal hace referencia a las posibles fuentes de populismo en los países prósperos de América del Norte y Europa occidental. Las investigaciones empíricas formales sobre las causas del populismo en las economías emergentes son mucho más escasas. Sin embargo, la evidencia informal sugiere una historia más bien distinta de la que se cuenta sobre las naciones ricas.

En la narrativa sobre los países ricos, el estancamiento económico y las frustraciones de los marginados ocupan un lugar central. En las economías emergentes, en cambio, el populismo de derecha está floreciendo en países con sólidos resultados económicos; justo lo contrario de lo que predeciría la hipótesis de la “inseguridad económica”. Filipinas, India y Turquía han crecido a tasas de 6,5% a 7% desde 2010. Polonia apenas sufrió los efectos de la crisis financiera europea y ha liderado el crecimiento en Europa, con una tasa promedio de crecimiento per cápita de más de 4% desde 1992.

Pensemos también en la vecina República Checa, donde el desempleo es solo del 2,3%, la tasa más baja de la Unión Europea, y la economía creció un 4,3% en 2017. El país tiene pocos inmigrantes y ninguna crisis de refugiados de la que hablar. Sin embargo, los partidos populistas atrajeron

a cuatro de cada diez votantes en las últimas elecciones, una cifra diez veces superior a la de hace dos décadas.

Así pues, en estos países el populismo parece ser fruto de la bonanza económica, y no del sufrimiento. Además, en la narrativa habitual se supone que quienes pierden con la globalización abrazan el populismo; sin embargo, países como Filipinas, Hungría, India, Polonia y Turquía son claros ganadores en la globalización y, aun así, también han terminado siendo populistas.

Un último hecho espinoso a tener en cuenta es que, si el aumento del populismo indicara un reclamo redistributivo, sería de esperar que este aumento tuviera lugar en la izquierda y no en la derecha. Sin embargo, se observa un éxito espectacular de los populistas de derecha, como en Brasil, Estados Unidos, Hungría y muchos otros rincones del mundo. Algunas de las políticas de estos populistas probablemente empeoren la distribución del ingreso en lugar de mejorarla y, aun así, cuentan con el apoyo de votantes de la clase media y la clase trabajadora.

Una función esencial de la política es gestionar conflictos, económicos y de otro tipo. El giro hacia el populismo y el autoritarismo hace pensar en un fracaso de la política democrática a la hora de gestionar con eficacia esos conflictos. La razón está en una sola palabra: identidad.

Raíces identitarias

En su reciente libro titulado *Identidad: La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*, Francis Fukuyama argumenta que las personas no suelen buscar un reconocimiento de su individualidad sino de su semejanza con otras personas. La gente también quiere que se reconozca y respete esa identidad. Fukuyama nos recuerda que los filósofos, desde Aristóteles a Hegel, han situado el deseo de ser tratado con respeto en el centro de la motivación humana. Por tanto, la política identitaria es, en todas partes, una lucha por el reconocimiento de la dignidad.

¿Qué tiene que ver con esto el populismo? Mucho. A las definiciones anteriores debe añadirse que el populismo es un estilo de política que *manipula y exagera las divisiones identitarias* para obtener beneficios políticos. El populismo es un tipo de política identitaria. Siempre se trata de nosotros contra ellos.

La política identitaria no es un tema sencillo para los economistas. Hasta hace poco, en la teoría económica no había espacio para la identidad. Se suponía que los seres humanos tenían preferencias, pero que nos gustara una cosa y no nos gustara otra no llegaba a formar un conjunto coherente al que pudiéramos llamar identidad. George Akerlof y Rachel Kranton se propusieron cambiar esto. Argumentan que, en un gran número de

EL POPULISMO ES UN TIPO DE POLÍTICA IDENTITARIA. SIEMPRE SE TRATA DE NOSOTROS CONTRA ELLOS.

contextos, las preferencias se estructuran según la elección de una identidad social por parte de los individuos. Los dos economistas comenzaron así a estudiar las implicaciones económicas de estas preferencias.

Este enfoque identitario promovido por Akerlof y Kranton sirve para analizar un gran número de cuestiones, pero a fin de comprender el vínculo entre la política identitaria y el populismo cabe destacar tres en particular. La primera es que las personas están dispuestas a pagar un alto precio, financiero o de otro tipo, para fortalecer su identidad. Por ejemplo, en las escuelas de enseñanza secundaria de Estados Unidos (Akerlof y Kranton, 2002), los estudiantes que se identifican como *nerds* (cerebritos) estudian mucho, mientras que los *jocks* (deportistas) o los *burnouts* (quemados) no estudian y tienen un bajo rendimiento, incluso a un alto costo, ya que estos comportamientos refuerzan su identidad y autoestima. De forma similar, los políticos populistas adoptan políticas extremas y, en última instancia, insostenibles como forma de indicar a los votantes que ellos (los políticos) no están sometidos a las élites poderosas. Por lo tanto, lo que en la superficie parece ser un comportamiento económico autodestructivo, es bastante racional una vez que se tiene en cuenta la identidad. Y es innegable que el populismo implica numerosas elecciones de política económica autodestructivas.

En segundo lugar, la identidad está sujeta a mayores rendimientos políticos y sociales. A medida que aumenta el porcentaje de personas que se identifica con un grupo determinado, también aumenta la presión social para identificarse con ese grupo y seguir su código de conducta. También, la gente puede elegir un grupo con el cual identificarse y, una vez ahí, actuar de forma que la distancia entre ellos y el grupo sea mínima.

En tercer lugar, si la identidad se convierte en el principal determinante del comportamiento político, en la batalla política resultarán útiles otras armas distintas de las políticas económicas. Los políticos populistas suelen emplear de forma estratégica un discurso tóxico y divisorio para “movilizar a las bases” y modificar el tamaño de los grupos identitarios rivales. Los populistas no son desagradables por error; lo son por diseño.

Si la identidad es esencial para el populismo, y el populismo es fundamental en la política contemporánea, ¿cómo deben responder las autoridades y los políticos democráticos? En primer lugar, deben afrontar

la realidad y aceptar que la identidad importa, y que sus subproductos no siempre son buenos.

Centrar la atención en la identidad da lugar también a prestar mayor atención a cuestiones que durante mucho tiempo se han descuidado o tratado de forma incorrecta. Fijémonos, por ejemplo, en la difícil situación de las ciudades en las que la desindustrialización ha destruido empleos. En el pasado, la recomendación habitual era mudarse a un lugar con abundantes empleos bien remunerados. Hoy entendemos que este no es necesariamente un buen consejo. No solo se trasladan quienes tienen un mejor nivel educativo y son más emprendedores, dejando atrás comunidades que luchan por mantener a flote las empresas y llegar a fin de mes. También, la combinación de pérdida de empleos y emigración debilita a la comunidad local y pone a prueba la identidad compartida. Es por eso que las políticas con un enfoque local son una herramienta fundamental de las autoridades democráticas.

Algo más debe cambiar: los dirigentes democráticos deben aprender a practicar la política identitaria, aunque del tipo adecuado. Los seres humanos no pueden abandonar su identidad en sentido restringido, que es la más firmemente arraigada. Pero las identidades ampliamente compartidas también tienen importancia, y pueden constituir la base del sentimiento de destino común que constituye la esencia de la buena política. Como observó el historiador Michael Ignatieff en la edición del 5 de septiembre de 2019 del *Financial Times*, la identidad nacional es una contienda continua para definir quién pertenece al nosotros nacional. La única alternativa a esta brecha es una identidad compartida, un sentimiento nacional basado no en la errónea sensación de superioridad racial sino en el hecho de que nuestra patria representa valores universales nobles. **FD**

ANDRÉS VELASCO es Decano de la Escuela de Política Pública de la London School of Economics y ex Ministro de Hacienda de Chile.

Referencias:

- Akerlof, G. y R. Kranton. 2002. "Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education". *Journal of African Development* 40 (4): 1167-201.
- Dornbusch, R. y S. Edwards. 1991. "The Macroeconomics of Populism in Latin America". En *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, editado por R. Dornbusch y S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press.
- Inglehart, R., y P. Norris. 2016. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash". HKS Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Mudde, C. y C. Rovira. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, J.-W. 2016. *What Is Populism?* Filadelfia: University of Pennsylvania.



PREPARARSE PARA UN MUNDO DESCONOCIDO

Debemos trabajar conjuntamente en la resolución de los problemas que la crisis ha dejado al descubierto

Era Dabla-Norris, Vitor Gaspar y Kalpana Kochhar

Necesitamos cooperación y colaboración; debemos utilizar la maquinaria y los instrumentos creados para prestar auxilio a quienes están hambrientos y enfermos, y para crear y definir instrumentos que estabilicen o propicien la estabilización de las economías del mundo en que vivimos.

—Fred Vinson (delegado de Estados Unidos en Bretton Woods y futuro Presidente del Tribunal Supremo), Comisión I, 1944

Si hubiera estado presente en la Creación, habría dado algunas indicaciones útiles para ordenar mejor el universo.

—Alfonso X, Rey de España, 1252–1284.

Cuando la epidemia de COVID-19 se aplaque, recordaremos el mundo como fue y veremos cómo todo ha cambiado. Pero el desarrollo de la crisis ofrece una profunda lección para el futuro. Cuando los delegados internacionales se reunieron en Bretton Woods en julio de 1944 para pensar el mundo de posguerra, faltaba mucho para que la guerra llegara a su fin. Tras reflexionar sobre las oportunidades perdidas después de la Primera Guerra Mundial, se dieron cuenta de que en vez de centrarse en poner fin a la guerra, debían sentar nuevas bases. Hoy la economía mundial se ve ante desafíos muy diferentes, pero aún así hay importantes paralelismos. La urgencia y la velocidad de la intervención son tan esenciales como la necesidad de movilizar recursos a escala real.

Hay muchas incógnitas: ¿cuánto se tardará en desarrollar y administrar vacunas eficaces?, ¿cuánto durarán el brote y los confinamientos?, ¿es probable que se repitan?, ¿cuáles serán las repercusiones económicas? Aun así, es posible identificar algunos puntos de referencia para un orden internacional tras la COVID-19.

En primer lugar, es vital la colaboración internacional para articular respuestas de salud pública eficaces que se basen en un consenso científico sólido sobre las causas de la enfermedad y la forma de mitigarla. Antes de la pandemia, los éxitos de la cooperación internacional se centraban en las iniciativas de salud público-privadas, cuyos sellos distintivos eran la transparencia, la rendición de cuentas y una amplia participación; por ejemplo, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización, y la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias. Los gobiernos harían bien en reflexionar sobre los errores de esta pandemia e intentar entender cómo aplicar el financiamiento de proyectos de interés público a iniciativas ya existentes. De esta manera, podrían impulsarse la investigación y el desarrollo de vacunas, así como el diagnóstico de futuros brotes de enfermedades.

Las respuestas de salud pública exigen un enfoque universal de las pandemias. Cada vez más, las economías de mercados emergentes y en desarrollo, muchas de las cuales no están nada preparadas para afrontar el shock sanitario y

económico actual, se encuentran cada vez más en la primera línea de la propagación de la enfermedad. A menos que se logre contener el virus en todo el mundo, no pueden descartarse una tercera y posteriores olas de brotes pandémicos. Se está prestando atención a las solicitudes de financiamiento para mitigar las repercusiones económicas de la pandemia en los países más pobres, pero igualmente importante es garantizar que la producción y distribución de las futuras vacunas y tratamientos a escala mundial sea rápida, tenga un costo accesible y esté al alcance de todos. Para alcanzar este objetivo, será necesario que las normas de fijación de precios y fabricación se diseñen y apliquen respetando la colaboración y la solidaridad a escala internacional.

En segundo lugar, el Gran Confinamiento ha hecho de la tecnología el eje del empleo, el consumo, la oferta, la interacción y la distribución. El uso de la tecnología para abordar la pandemia es generalizado: desde la predicción y la modelización de los brotes, hasta el rastreo de contactos impulsado por la comunidad. De la noche a la mañana, videoconferencias, escritorios remotos y nuevas plataformas sociales han pasado a ser la base del teletrabajo, una tendencia que seguramente persistirá después de que se levante el confinamiento. La digitalización de los servicios —telesalud, educación en línea, transferencias monetarias y asistencia de emergencia a los vulnerables— ha sido la base de las respuestas de los países. La necesidad de realizar pagos sin contacto físico está impulsando el uso de medios digitales en lugar de efectivo, y la digitalización de los modelos empresariales y las cadenas de suministro está cambiando el aspecto del comercio y la distribución. La tecnología podría ser esencial para crear nuevas fuentes de crecimiento, aumentar la productividad y ayudar a trabajadores y empresas en su transición y adaptación a un nuevo mundo.

En el mundo digital pos-COVID-19, es esencial aprovechar las ventajas que ofrece la tecnología sin dejar de lado a nadie. La conectividad es condición necesaria para el teletrabajo, pero en Estados Unidos, más de 21 millones de personas no tienen acceso a Internet de banda ancha avanzada. Aproximadamente el 60% de la población mundial, en su mayoría mujeres de economías de mercados emergentes y en desarrollo, no tiene todavía computadora o acceso a Internet, y el número de mujeres conectadas es inferior al de hombres en 250 millones. Las tecnologías emergentes podrían ser un gran nivelador, pero sin la infraestructura adecuada o una buena gestión, la brecha digital podría intensificarse. Como ocurre en el ámbito de la salud pública, hay margen para establecer asociaciones innovadoras entre el sector público y el privado a fin de salvar esta brecha y garantizar que la inclusión digital represente la inclusión económica.

También es urgente adaptar y reformar los sistemas educativos y la capacitación laboral para reducir la asimetría

entre la oferta y la demanda de mano de obra en un mundo laboral basado en las tecnologías. Pero no todos los trabajos pueden hacerse desde la casa. La COVID-19 está dejando más claro que nunca que, como dijo Martin Luther King, “todo trabajo es digno”. Además, la pandemia ha puesto de manifiesto la desconexión que existe entre los trabajadores considerados esenciales en esta lucha —como los que trabajan en la atención sanitaria, el cuidado de mayores, la agricultura y las tiendas de comestibles— y sus precarias prestaciones y seguridad laboral. Habrá que abordar los graves déficits de protección social de estos trabajadores y el sinnúmero que trabaja en la economía informal.

En tercer lugar, las pandemias, como las amenazas climáticas, constituyen un crudo recordatorio de la importancia de los fenómenos naturales y la necesidad de garantizar la resiliencia a largo plazo. Las medidas relacionadas con el cambio climático y la sostenibilidad adquieren una prioridad renovada, coincidiendo con la aplicación de paquetes de estímulo fiscal para poner en marcha la recuperación económica. Las inversiones en infraestructura resiliente al cambio climático y la transición a un futuro con menos emisiones de carbono pueden impulsar significativamente la creación de empleo y la formación de capital a corto plazo, y a la vez acrecentar la resiliencia económica y ambiental. Estas inversiones podrían incluir la construcción de infraestructuras de energías renovables y carreteras y estructuras más resilientes, la ampliación de la capacidad de la red eléctrica, la modernización de edificios y el desarrollo y la aplicación de tecnologías para descarbonizar las industrias pesadas. La transición a una economía con menos emisiones de carbono es una tarea abrumadora pero imprescindible, y debemos afrontar el problema colectivamente.

Se creará un orden pos-COVID-19, pero persisten los problemas puestos de relieve por la crisis. Seguirá siendo necesario abordar la pobreza, la desigualdad desenfrenada, la disminución de la biodiversidad, la degradación ambiental y la escasez de agua limpia, pero también las desigualdades sociales de toda la vida. La forma en que protejamos y ayudemos a los vulnerables pondrá a prueba nuestra humanidad.

Sin embargo, existe un pequeño resquicio de esperanza: se han movilizad recursos para fines públicos a una escala vista solo en tiempos de guerra. No obstante, la guerra actual se libra contra un enemigo común. La solidaridad acumulada en tiempos de confinamiento y enfermedad en todo el mundo puede servir de base para el futuro. **FD**

ERA DABLA-NORRIS es Jefa de División en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI; **VITOR GASPAS** es Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, y **KALPANA KOCHHAR** es Directora del Departamento de Recursos Humanos del FMI.



¿Cuán diferente será el mundo tras la COVID-19?

Seis distinguidos pensadores reflexionan sobre cómo la pandemia ha cambiado el mundo



Daniel Susskind

En marzo de 2020, el rabino Jonathan Sacks, figura destacada del panorama intelectual en el Reino Unido, describió la catástrofe de la COVID-19 como “lo más cerca que hemos estado de una Revelación para los ateos”.

En ese momento, me pareció una comparación acertada, porque recogía el espíritu bíblico de conmoción que muchos sentimos al vernos frente a una crisis tan repentina, intensa y extremadamente acelerada. Sacks señaló que “llevamos más de medio siglo en punto muerto” y, de golpe, “nos vemos obligados a afrontar la fragilidad y la vulnerabilidad de la condición humana”.

Pasados unos meses, la comparación del rabino Sacks con la Revelación sigue siendo pertinente, pero por otro motivo, de mayor peso a la hora de pensar cómo será el mundo tras la COVID-19.

Esta crisis es alarmante, en parte, porque presenta varias características nuevas y desconocidas: una emergencia médica mundial provocada por un virus que no terminamos de entender y una catástrofe

económica autoinfligida como respuesta de política necesaria para contener su propagación.

Y a medida que pasa el tiempo, queda claro que, en gran medida, lo más angustiante de esta crisis no es nada nuevo. La sorprendente variabilidad en cuanto a las infecciones y la evolución de la COVID-19 parece ser el reflejo de las desigualdades económicas existentes. El notable desequilibrio entre el valor social de la labor de los “trabajadores esenciales” y los bajos salarios que reciben se debe a la conocida falla del mercado para valorar adecuadamente lo que realmente importa.

La alegre aceptación de la desinformación y las informaciones falsas era previsible tras una década de crecimiento del populismo y pérdida de confianza en los expertos. Además, la falta de una respuesta internacional bien coordinada no debería sorprender a nadie, puesto que en los últimos años ha reinado la política mundial del “mi país primero”.

Así pues, la crisis es una revelación en un sentido mucho más literal, porque nos hace centrar la atención colectiva en las muchas injusticias y deficiencias que ya existen en nuestro convivir. Si antes la ceguera nos impedía ver estos defectos, ahora es difícil no verlos.

¿Cuán diferente será el mundo tras la COVID-19? Muchos de los problemas a los que nos enfrentaremos en la próxima década serán simplemente una versión más extrema de los que ya nos acechan hoy. Esta vez, el mundo solo cambiará significativamente si, al salir de esta crisis, decidimos tomar medidas para resolver dichos problemas y llevar a cabo una transformación fundamental.

DANIEL SUSSKIND es investigador de temas económicos en el Balliol College de la Universidad de Oxford y autor de *A World Without Work* (“Un mundo sin trabajo”, Allen Lane, 2020).



James Manyika

Es poco probable que el mundo vuelva a ser el mismo tras la COVID-19. Muchas de las tendencias que ya se observan en la economía mundial se ven aceleradas por los efectos de la pandemia.

Este es especialmente el caso de la economía digital, por el auge del comportamiento digital a través del teletrabajo y el teleaprendizaje, la telemedicina y los servicios de distribución. También podrían acelerarse otros cambios estructurales, como la regionalización de las cadenas de suministro y un crecimiento explosivo del flujo transfronterizo de datos.

El futuro del trabajo ha llegado antes, y con él sus retos —muchos de los cuales podrían multiplicarse—,

como la polarización del ingreso, la vulnerabilidad de los trabajadores, el aumento del trabajo temporal y la necesidad de adaptarse a transiciones profesionales. Esta aceleración no solo es el resultado de los avances tecnológicos sino también de nuevas consideraciones en materia de salud y seguridad. Las economías y los mercados de trabajo tardarán en recuperarse, y probablemente resurgirán cambiados.

Con la amplificación de estas tendencias, las realidades de esta crisis han hecho replantear varias creencias, lo cual podría repercutir en las decisiones a largo plazo de la economía y la sociedad. Estos efectos incluyen la actitud frente a la disyuntiva eficiencia-resiliencia, el futuro del capitalismo, la densificación de la actividad económica y las ciudades, la política industrial, la manera de enfocar los problemas que nos afectan a todos y requieren medidas colectivas a nivel mundial —como las pandemias y el cambio climático— o la función de gobiernos e instituciones.

En las dos últimas décadas, en las economías avanzadas, la responsabilidad se ha transferido, en general, de las instituciones a los individuos. No obstante, se están poniendo a prueba los sistemas de salud, muchos de los cuales son deficientes, y se están reconsiderando las ventajas de prestaciones como la licencia por enfermedad y la renta básica universal. Es posible cambiar la forma en que las instituciones apoyan a las personas, con redes de seguridad y un contrato social más inclusivo.

La historia ha demostrado que las decisiones tomadas en tiempos de crisis pueden condicionar el mundo durante décadas. Seguirá siendo esencial tomar medidas colectivas para construir economías que ofrezcan un crecimiento económico inclusivo, prosperidad y seguridad para todos.

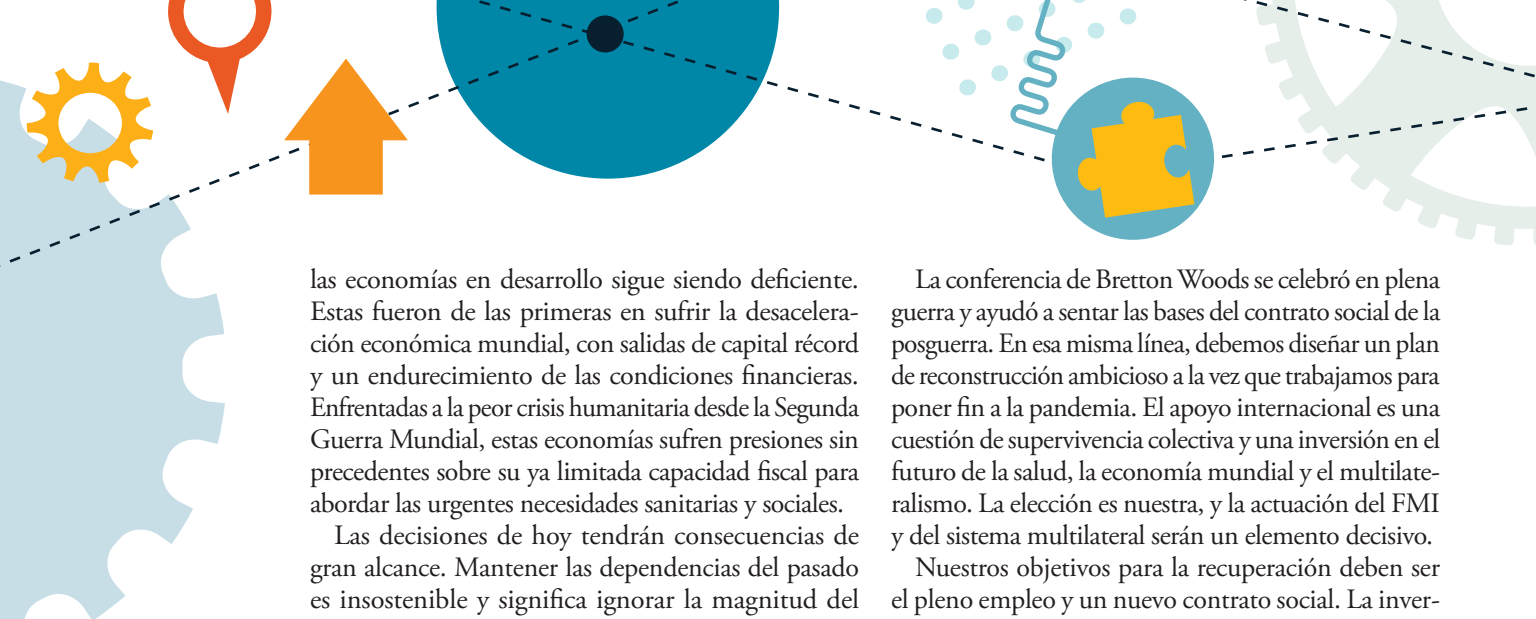


JAMES MANYIKA es Presidente y Director del McKinsey Global Institute.

Jean Saldanha

En *The Pandemic Is a Portal* (“La pandemia como puerta de entrada”), la escritora india Arundhati Roy sostiene que “históricamente, las pandemias han obligado a las personas a romper con el pasado e imaginar un mundo nuevo. Esta no es diferente. Es una puerta de entrada, una pasarela entre un mundo y el siguiente”.

Habrà que cambiar el funcionamiento del multilateralismo para que se adapte a un mundo muy distinto. La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba los límites de la cooperación mundial. En particular, el apoyo a



las economías en desarrollo sigue siendo deficiente. Estas fueron de las primeras en sufrir la desaceleración económica mundial, con salidas de capital récord y un endurecimiento de las condiciones financieras. Enfrentadas a la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, estas economías sufren presiones sin precedentes sobre su ya limitada capacidad fiscal para abordar las urgentes necesidades sanitarias y sociales.

Las decisiones de hoy tendrán consecuencias de gran alcance. Mantener las dependencias del pasado es insostenible y significa ignorar la magnitud del sufrimiento humano provocado por la pandemia.

Un programa de reformas adecuado y liderado por las Naciones Unidas debe incluir al FMI para abordar los problemas estructurales que han llevado a las economías en desarrollo a una situación de vulnerabilidad frente a la deuda. Un programa de esa naturaleza debe alejar el financiamiento para el desarrollo de las reformas favorables al mercado y los incentivos a la inversión privada, y debe renunciar al dogma de la austeridad. Además, los países ricos deben cumplir por fin sus compromisos oficiales de asistencia para el desarrollo.

Por otro lado, deben corregirse los desequilibrios de poder de las instituciones mundiales para reconocer debidamente las necesidades y los derechos de dos tercios de la población mundial que vive en el hemisferio sur.

Si la comunidad internacional no responde con firmeza ahora, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París fracasarán estrepitosamente. El nuevo multilateralismo—con un papel destacado para la reforma de las instituciones de Bretton Woods—es necesario ahora, y deberá basarse en una perspectiva del desarrollo centrada en los derechos humanos, la igualdad de género y el cambio climático.

JEAN SALDANHA es Directora de EURODAD, la red europea de deuda y desarrollo.



Sharan Burrow

El mundo que siga a la primera oleada de la COVID-19 deberá ser más inclusivo, resiliente y sostenible. Hoy en día, vivimos en un mundo en el que la desigualdad entre los países y dentro de cada país ha aumentado debido a la carrera destructiva en que están embarcadas las empresas y por la pobreza de gran parte de la fuerza laboral mundial. Demasiados países han sufrido los shocks externos de la COVID-19 sin una protección social universal, sistemas de salud pública robustos, un plan para reducir a cero las emisiones netas de carbono para 2050 o una economía real sostenible con empleos de calidad.

La conferencia de Bretton Woods se celebró en plena guerra y ayudó a sentar las bases del contrato social de la posguerra. En esa misma línea, debemos diseñar un plan de reconstrucción ambicioso a la vez que trabajamos para poner fin a la pandemia. El apoyo internacional es una cuestión de supervivencia colectiva y una inversión en el futuro de la salud, la economía mundial y el multilateralismo. La elección es nuestra, y la actuación del FMI y del sistema multilateral serán un elemento decisivo.

Nuestros objetivos para la recuperación deben ser el pleno empleo y un nuevo contrato social. La inversión pública en economía asistencial, educación e infraestructuras con bajas emisiones de carbono puede constituir el eje del estímulo que reduzca la desigualdad. La política salarial, la negociación colectiva y la regulación del mercado de trabajo pueden reactivar la demanda y el ingreso y poner fin al modelo empresarial que permite a las empresas no asumir ninguna responsabilidad por sus trabajadores.

La deuda debe abordarse mediante un proceso de alivio centrado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y un crecimiento duradero en cada uno de los países. La consolidación fiscal, tan corta de miras, obstaculizó la gestión y reducción de la deuda tras la crisis financiera mundial, y nos dejaría aún con menos capacidad para afrontar crisis sanitarias y económicas futuras.

La prosperidad compartida puede ser el fruto del mundo que deje la COVID-19, marcado por una ambición común y la solidaridad mundial.

SHARAN BURROW es Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional.



Sergio Rebelo

La huella de la COVID-19 en la economía mundial será duradera: causará cambios permanentes y dejará lecciones importantes.

Es probable que la detección de virus se convierta en parte de nuestra vida, al igual que las medidas de seguridad pasaron a ser omnipresentes después del 11 de septiembre. Es importante invertir en la infraestructura necesaria para detectar futuros brotes virales. Esta inversión protege a las economías en caso de que la inmunidad a la COVID-19 resulte ser solo temporal.

Durante la pandemia muchas economías adoptaron versiones del *Kurzarbeit* de Alemania, una política de subsidios que mantiene a los trabajadores empleados con horarios y salarios reducidos, en la cual el gobierno compensa parte de la diferencia salarial. Al mantenerse intacta

la relación entre empresas y trabajadores, la economía está mejor preparada para recuperarse con rapidez. Es importante mejorar la implementación de estas políticas e incorporarlas de manera permanente como parte de nuestras herramientas de recuperación económica.

Es probable que el teletrabajo sea cada vez más común. Teníamos algunas evidencias de que trabajar desde casa es al menos tan productivo como trabajar en la oficina. Sin embargo, muchas empresas eran reacias a aceptar el teletrabajo. Ahora que muchas lo han probado con buenos resultados, podría pasar a ser una modalidad permanente.

La crisis de la pandemia ha acelerado el ritmo de la transformación digital, con una mayor expansión del comercio electrónico y aceleración del ritmo de adopción de la telemedicina, las videoconferencias, la enseñanza en línea y la tecnología financiera.

Las empresas con cadenas de suministro internacionales se ven ante escasez de productos y trabas al abastecimiento. Es probable que muchas de estas compañías relocalicen su producción. Desafortunadamente, esta tendencia no creará muchos empleos porque es probable que la mayor parte de la producción sea automatizada.

Los gobiernos verán crecer su tamaño después de desempeñar el papel de asegurador e inversionista de última instancia durante la crisis. La deuda pública crecerá exponencialmente, creando desafíos financieros en todo el mundo.

La lección más importante de la pandemia de COVID-19 es la importancia de trabajar juntos para resolver los problemas que afectan a toda la raza humana. Unidos somos mucho más fuertes que divididos.

SERGIO REBELO es profesor de finanzas internacionales en la Kellogg School of Management de Northwestern University.



Ian Bremmer

El orden mundial ya era inestable mucho antes de la crisis de la COVID-19. El coronavirus ha acelerado tres de las principales tendencias geopolíticas que conformarán el próximo orden mundial, que nos espera al otro lado de la pandemia.

La primera de ellas es la **desglobalización**; las dificultades logísticas que la crisis actual ha sacado a la luz ya muestran un cambio en detrimento de las cadenas mundiales de suministro “justo a tiempo”. No obstante, con el aumento de las dificultades, **el inevitable crecimiento del nacionalismo y de las políticas que ponen al propio país por delante de todo** obligarán a las empresas a aprovechar recursos

locales que favorecen a las cadenas de suministro nacionales y regionales.

La tercera tendencia, el **surgimiento geopolítico de China**, viene gestándose desde hace 30 años. Y aunque China se transformó con éxito en una superpotencia económica y tecnológica, nadie esperaba que se convirtiese en una superpotencia de “poder blando”. Esto puede cambiar con la crisis, si la diplomacia china de este período prosigue y persiste la impresión de que Beijing ha respondido al brote de forma mucho más eficaz que el resto del mundo.

Por supuesto, que parezca que a China le va mejor no significa que sea cierto. Hay motivos para tomar con pinzas las cifras del país. La ocultación inicial del brote, que permitió su propagación por todo el mundo, aumentó todavía más la desconfianza general. Donald Trump y su gobierno están adoptando este discurso como estrategia electoral y para desviar la atención de su propia gestión de la pandemia. China no se quedará de brazos cruzados, y cada vez es más probable que, cuando el mundo salga de la pandemia actual, nos veamos inmersos en una nueva guerra fría, esta vez entre Estados Unidos y China.

Con o sin un nuevo orden mundial, hay cosas que no cambiarán. **FD**

IAN BREMMER es Presidente y Fundador de Eurasia Group.

LA CONFIANZA ES ESENCIAL

La confianza se ha derrumbado, y es urgente restaurarla

Richard Edelman

EL CORONAVIRUS REPRESENTA una enorme amenaza para la salud y la prosperidad económica en todo el mundo. Además, al haber desatado volatilidad en los mercados financieros e ira por las lentas o insuficientes respuestas de los gobiernos, el virus también ha puesto en evidencia la falta de confianza en nuestras instituciones.

Antes de la COVID-19, muchos países registraban sólidos resultados económicos, prácticamente con un nivel de pleno empleo. Habría sido de esperar que las principales instituciones de la sociedad —gobiernos, empresas, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales (ONG)— gozaran de confianza. Pero no, el Barómetro de Confianza de Edelman de 2020 —publicado en enero— muestra que, a escala mundial, la gente no confía en que las instituciones hagan lo que deben hacer. La clave de esta paradoja es la forma en que la dinámica de la confianza ha evolucionado en los últimos 20 años.

En este período, cinco grandes acontecimientos alteraron la confianza de la gente: las inquietudes acerca de la globalización, la guerra de Iraq, la recesión mundial de 2008–09, el auge de China e India y el advenimiento de las redes sociales. En la segunda década, la confianza sufrió un cisma entre las élites y la población general, a lo que

se sumó la incapacidad de los gobiernos para impulsar el cambio. Cundieron la desinformación y el miedo.

La COVID-19 es la primera gran sacudida que experimenta el sistema en la nueva década. En este momento extraordinariamente difícil, las instituciones tienen el deber de ir más allá de las expectativas y restablecer la confianza pública. La mayor parte de la gente quiere volver a escuchar a los expertos, que últimamente han sido víctimas de desacreditaciones.

Los gobiernos tienen que demostrar su competencia a la hora de afrontar la crisis. Los medios de comunicación tienen que actuar como árbitros objetivos de los hechos. Las empresas pueden ofrecer productos necesarios y suministrar información fiable. Las ONG tienen que ayudar a desarrollar una vacuna y garantizar que se distribuya de forma justa.

Es el momento de que las instituciones trabajen mancomunadamente a fin de sentar los cimientos de una nueva era para la confianza. **FD**

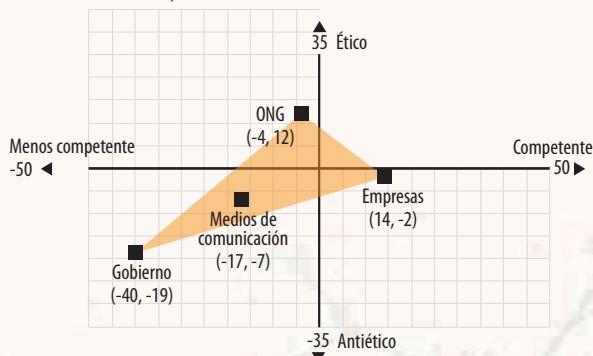
RICHARD EDELMAN es Director Ejecutivo de Edelman, una empresa mundial de comunicaciones. Este artículo está basado en el Barómetro de Confianza de Edelman de 2020 y un informe especial del Barómetro de Confianza de Edelman de 2020 sobre la confianza y el coronavirus.

La naturaleza de la confianza ha cambiado

Confianza: Competencia y ética

Hoy en día, dos atributos distintos infunden confianza: competencia (cumplir lo que se promete) y conducta ética (actuar con corrección y trabajar para mejorar la sociedad). En la actualidad no hay ninguna institución que sea considerada competente y ética a la vez.

(ninguna institución es considerada competente y ética, calificación de competencia, calificación neta de ética)

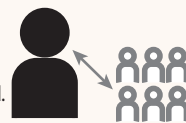


La confianza es local

La confianza ha pasado de un modelo vertical descendente, que depende de líderes tradicionales, a un modelo horizontal, en el que la gente depende más de amigos, familiares y "personas como yo".

Confianza vertical descendente

Las personas confían o desconfían en respuesta a decisiones y mensajes de figuras de autoridad.



Nueva dinámica de la confianza

Los vectores de la confianza han cambiado a lo largo de dos décadas.

Confianza horizontal

Las personas confían o desconfían en función de sus interacciones con semejantes, o "personas como yo".



Confianza local

Las personas confían o desconfían en función de sus interacciones con otras personas con las que mantienen vínculos estrechos en su comunidad, lugar de trabajo o familia.

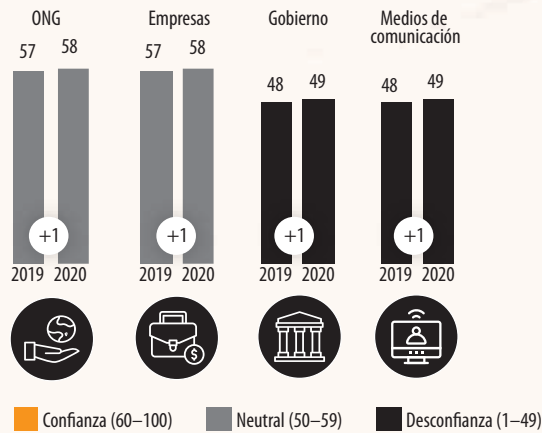


En general la confianza en las instituciones se ha estancado

Ninguna institución goza de confianza

La confianza está estancada; ninguna institución ha podido ganar confianza.

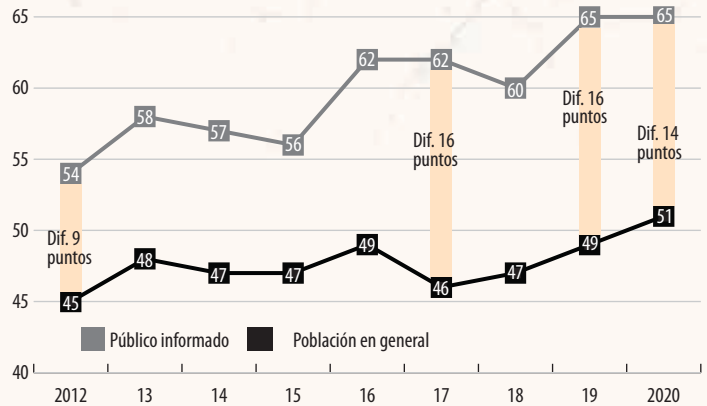
(Barómetro de Confianza de Edelman de 2020, porcentaje de confianza)



Persiste una fuerte desigualdad de la confianza

La confianza entre el público informado ha alcanzado máximos sin precedentes, mientras que la mayoría de la gente continúa desconfiando de las instituciones.

(Índice de confianza, promedio de 23 mercados)



Nota: Confianza = 60–100, neutral = 50–59, desconfianza = 1–49; Dif = diferencia.

La COVID-19 ha reavivado la confianza en los expertos

Preocupación por la fiabilidad de la información sobre el coronavirus

A la gran mayoría de encuestados les preocupa la información falsa y quieren escuchar más a los científicos.

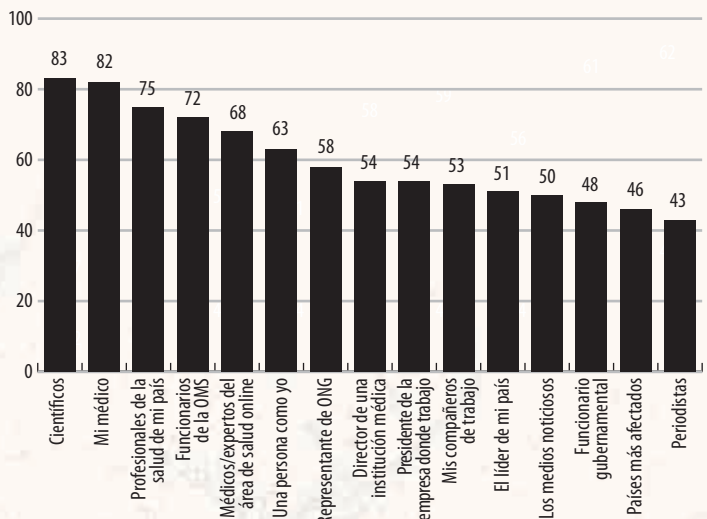
(porcentaje que está de acuerdo)



Voceros que inspiran más confianza

Los científicos, los médicos y los profesionales de la salud en general son los que inspiran más confianza.

(porcentaje que confía en que cada una de las fuentes de información diga la verdad sobre el coronavirus)



Nota: OMS = Organización Mundial de la Salud.



Luchadores contra la POBREZA

*Andreas Adriano traza un perfil del **Laboratorio de Acción contra la Pobreza (J-PAL)** del MIT, donde **Esther Duflo** y **Abhijit Banerjee** están reinventando la economía del desarrollo*

Algunas ideas aparentemente brillantes en materia de desarrollo no dan los resultados esperados. Una que cosechó un sonado fracaso fue la de reemplazar el método de cocina sobre el fuego que emplean 3.000 millones de las personas más pobres del mundo con cocinas más eficientes y menos contaminantes, en el marco de la iniciativa Alianza mundial en pro del uso de cocinas no contaminantes. Este proyecto, dotado con un presupuesto de USD 400 millones, contó con el respaldo de las Naciones Unidas y fue lanzado en 2010 por Hillary Clinton, ex secretaria de Estado de Estados Unidos. Su objetivo era reducir la contaminación del aire en espacios cerrados, que mata a 2 millones de personas cada año, así como empoderar a las mujeres y proteger el medio ambiente. Pese a los buenos resultados iniciales, millones de cocinas fabricadas en la India acabaron prácticamente abandonadas cuatro años después.

¿Por qué fracasó la idea? Investigadores del Laboratorio de Acción contra la Pobreza Abdul Latif Jameel, conocido como J-PAL, trataron de averiguarlo de primera mano. Realizando un seguimiento de cerca de 2.500 hogares de 44 localidades del estado de Odisha, en el este de la India, descubrieron muchos motivos aparentemente menores. Según observaron los investigadores, las nuevas cocinas requerían más atención, se averiaban y no se reparaban, tardaban más en cocinar los alimentos y no podían trasladarse al exterior de la vivienda porque estaban conectadas a chimeneas.

“Para el ser hiperracional que vive en modelos económicos, ninguna de estas circunstancias debería tener importancia”, escribió en un artículo Abhijit Banerjee, catedrático de Economía del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) y cofundador y director de J-PAL. Sin embargo, la experiencia sirvió como recordatorio de que “nuestro convencimiento de que algo debe funcionar no basta; debe funcionar para las personas que lo utilizan”. A lo largo de sus 17 años de historia, J-PAL ha desarrollado un método científico de economía basada en evidencias para luchar contra la pobreza. Según su Director Ejecutivo, Iqbal Dhaliwal, este método ofrece una alternativa a la “toma de decisiones basada en el instinto, la ideología o la inercia”.

Situada en la segunda planta de un anodino edificio del MIT en Cambridge, localidad separada de Boston por el río Charles, la sede de J-PAL podría confundirse fácilmente con una oficina común y corriente de una gran universidad. Y, sin embargo, J-PAL tiene un alcance enorme. Por sí sola o a través de una red de investigadores afiliados de todo el mundo, esta organización financiada mediante donaciones ha llevado a cabo aproximadamente 1.000 ensayos aleatorios controlados en más de 80 países, aplicando a la economía la metodología de investigación que, desde hace mucho tiempo, es la regla de oro de los ensayos con nuevos fármacos y tratamientos

médicos. Programas verificados mediante esta metodología se han ampliado hasta llegar a más de 400 millones de personas en todo el planeta, según datos de J-PAL.

Este alcance sin precedentes tuvo mucho que ver con la concesión del Premio Nobel de Economía de 2019 a Banerjee, a su esposa y cofundadora de J-PAL, Esther Duflo, y al economista de Harvard, Michael Kremer, amigo de ambos y colaborador habitual de J-PAL.

“Hoy por hoy, sus métodos de investigación experimental dominan por completo la economía del desarrollo”, señaló el comité del Premio Nobel. Esta metodología ha “transformado la economía del desarrollo” con su capacidad para proporcionar “respuestas fiables sobre las mejores formas de aliviar la pobreza mundial”.

En un mundo que desprecia cada vez más el conocimiento y la investigación académica, en el que la concepción misma de la realidad está determinada con frecuencia por las ideas políticas, J-PAL puede presumir de su objetividad y de que su asesoramiento en materia de políticas públicas se basa en los resultados de pruebas realizadas sobre el terreno utilizando un método científico. Puede presentar resultados tangibles de iniciativas encaminadas a ayudar a personas vulnerables a resolver problemas eminentemente prácticos.

Banerjee y Duflo son dos de los mayores activos de J-PAL. Fundaron la organización en 2003, con el nombre Poverty Action Lab, junto con Sendhil Mullainathan, un ex catedrático de Harvard que sigue colaborando con J-PAL. Aspiraban nada menos que a cambiar la manera en que el mundo aborda la pobreza.

En 2005 el laboratorio cambió de nombre en honor al padre de Mohammed Jameel, exalumno de MIT y empresario y filántropo saudita cuya fundación familiar brinda un apoyo continuo. Nos respaldan también grandes donaciones privadas y organismos de desarrollo de economías avanzadas.

La plantilla de J-PAL está integrada por unos 400 investigadores y otros profesionales del ámbito de las políticas públicas, la educación y la capacitación, que trabajan desde las oficinas de Cambridge y los centros regionales para África, América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia Meridional, Europa, Oriente Medio y el sudeste asiático. Otros 200 investigadores supervisan proyectos ejecutados por aproximadamente 1.000 contratistas. Desde su fundación en 2003, la organización ha otorgado USD 63 millones en subsidios para nuevas investigaciones.

Aunque centra su atención en países pobres y economías de mercados emergentes, J-PAL está trabajando ahora en Europa, donde analiza, por ejemplo, iniciativas para promover la inclusión social de los inmigrantes. Su oficina para América del Norte tiene en marcha proyectos sobre reciclaje profesional y capacitación de trabajadores, sinhogarismo y vivienda, reforma de la justicia penal y salud.

Divide y vencerás

Esther Dufflo, una economista francesa de 47 años que se doctoró en el MIT y por la que la institución se saltó la norma que le impide contratar a sus propios estudiantes, equipara los ensayos aleatorios en los que se basa la metodología de J-PAL con tomar “un gran problema y dividirlo en trozos manejables, preguntas más pequeñas que admiten respuestas rigurosas”.

El método consiste en poner a prueba una posible solución a un problema de desarrollo —por ejemplo, cómo incrementar el uso de mosquiteros en la lucha contra el paludismo— comparando los resultados de un grupo que recibe tratamiento con un grupo de control al que no se le da ningún tratamiento. Los grupos deben ser tan similares como sea posible y su composición ha de ser aleatoria para evitar la influencia de otros factores y para que los investigadores puedan discernir el efecto del tratamiento. Pueden formarse varios grupos para comparar soluciones diferentes. Este tipo de ensayos, que se desarrollaron en el siglo XIX, se aplicaron en la agricultura, la medicina y las ciencias políticas mucho antes que en la economía, disciplina en la que los primeros estudios de esta clase datan de la década de 1960.

La investigación macroeconómica suele versar sobre temas muy elevados expresados por medio de ecuaciones complejas y se comprueba con intrincadas técnicas econométricas. Incluso los economistas galardonados con el Nobel tienen problemas para comprender algunas de ellas. En su libro *Buena economía para tiempos difíciles*, publicado en 2019, Dufflo y Banerjee reconocen que parte del aumento de la productividad “no puede atribuirse a cambios en las cosas que los economistas pueden medir. Para sentirnos mejor, los economistas les hemos dado un nombre: *productividad total de los factores*”. Otro premio nobel, Robert Solow, compañero de Dufflo y Banerjee en el MIT, definió el concepto como “una medida de nuestra ignorancia”.

En cambio, la investigación sobre el desarrollo puede sonar prosaica. Los mosquiteros en Kenya, ¿deben ser gratuitos, estar subvencionados o venderse al precio de mercado? ¿Un programa de recompra sería un sistema viable para retirar de la circulación la gran cantidad de pastillas de opioides no consumidas en Estados Unidos? ¿Cómo se puede garantizar que los hogares pobres de Indonesia reciban todo el arroz al que tienen derecho como parte de un programa federal?

Información para los pobres

J-PAL ha abordado todas estas preguntas. Con frecuencia los investigadores descubren soluciones sorprendentemente sencillas.

Uno de los mayores programas de asistencia social de Indonesia es *Rice for the poor* (Arroz para los pobres), conocido en el país como Raskin. Este programa, con un presupuesto anual de USD 1.500 millones, pretendía distribuir a los hogares más pobres del país 15 kilogramos de arroz



FOTO: CORTESÍA DE J-PAL

El director ejecutivo de J-PAL, Iqbal Dhaliwal.

mensuales a una quinta parte del precio de mercado. Sin embargo, la burocracia y la corrupción estaban dificultando su correcto funcionamiento. Los líderes comunitarios a los que se había encomendado el reparto del arroz manipulaban en muchos casos los precios, las cantidades asignadas y los criterios de admisión en el programa. Los hogares que cumplían los requisitos acababan recibiendo un tercio del arroz al que tenían derecho, con un sobrecosto del 40%.

En lugar de imponer controles más estrictos, en 2012 Indonesia designó a una serie de investigadores para que, en colaboración con J-PAL, realizaran ensayos con distintos métodos para informar mejor a la población sobre los criterios de admisión, las asignaciones mensuales y los precios, utilizando para ello “tarjetas de protección social”. Los ensayos aleatorios demostraron que eran tan eficaces que, en el plazo de un año, el Gobierno indonesio distribuyó unos 15 millones de tarjetas e integró otros dos programas de transferencias monetarias en el proyecto, cuyo importe total superó los USD 4.000 millones.

Esperar que existan diferencias entre la teoría y la práctica es una de las ventajas del planteamiento de J-PAL. Otra es no dar por sentado que unos científicos cualificados son más inteligentes o más racionales que las personas a las que tratan de ayudar.

“Los pobres no son menos racionales que cualquier otra persona —más bien es al revés”, sostienen Banerjee y Dufflo en su libro *Repensar la pobreza*, publicado en 2011. “Precisamente por tener tan poco, con frecuencia encontramos que son mucho más cuidadosos en sus decisiones: tienen que actuar como sofisticados economistas simplemente para sobrevivir”.

Nacido en Bombay en 1961 e hijo de dos consumados catedráticos de Economía, Banerjee (doctorado en Harvard) tiene poca paciencia con esos seres “hiperracionales” que



Mujeres cocinando en Bhojpur, India.

FOTO: THOMAS CRUPEN

viven dentro de modelos. Ironiza con la “presunción de conocimiento” que, a su juicio, acompaña a buena parte de la investigación macroeconómica, que con frecuencia se basa en poco más que “un montón de correlaciones, muchas de las cuales son muy difíciles de interpretar, y algunos hechos concretos reales, que probablemente son razonablemente fiables”. La entrevista con *F&D* tuvo lugar en su pequeña oficina del departamento de Economía del MIT. Tras una puerta decorada con tiras cómicas sobre temas económicos y políticos, el angosto espacio atestado de libros contrasta con las magníficas vistas del río Charles y el paisaje urbano de Boston.

El despacho de Duflo, algo más amplio, está a dos puertas del de Banerjee. Se conocieron en el MIT en 1999 cuando él dirigía su tesis, se casaron en 2015 y tienen dos hijos.

Duflo nos dice que ha aprendido a no sentirse nunca decepcionada por los resultados de una investigación. “Una cosa que los ensayos aleatorios controlados nos enseñaron muy pronto es que, por lo general, los hallazgos te sorprenden”, nos explica.

¿Pueden las partes resolver el todo?

Dividir un gran problema no significa necesariamente que los trozos que lo componen sean más sencillos. En 2016, Duflo dio una conferencia en el FMI en la que presentó varios estudios que demostraban que las intervenciones micro pueden tener importantes efectos macro. Una de esas intervenciones micro pretendía mejorar el cumplimiento de la normativa medioambiental en fábricas textiles muy contaminantes del estado indio de Gujarat, en el que se encuentran algunas de las ciudades más contaminadas del planeta. El ensayo aleatorio cambió las normas que rigen la asignación de auditores a las empresas y detectó que el cumplimiento mejoraba cuando a los inspectores no les pagaban las empresas a las que auditaban. Aunque este

hallazgo no es precisamente revolucionario, contar con los datos necesarios para demostrarlo refuerza los argumentos a favor de este cambio.

Duflo afirma que los principios generales por los que las instituciones internacionales suelen regirse —como la democracia y la buena gobernanza— pueden ser de escaso valor por ser demasiado generales. Los economistas podrían lograr resultados más concretos si lograran reparar las cañerías, la parte de cualquier sistema que se da por sentada y a la que la gente solo presta atención cuando deja de funcionar. De hecho, el título mismo de la conferencia planteaba la idea “El economista como plomero”.

Un problema de los ensayos aleatorios controlados es que la suma de las respuestas a los problemas menores en que se ha dividido una cuestión quizá no ofrezca la solución a ese problema mayor. Otro es que las conclusiones pueden ser demasiado específicas del ámbito en el que se llevó a cabo la investigación. Por ejemplo, los resultados de un estudio sobre el paludismo en Kenia podrían ser completamente irrelevantes para Brasil. Los economistas se refieren a esto como el problema del “traslado”.

“Demostrar que un tratamiento funciona en una situación es una prueba muy poco contundente de que funcionará de la misma forma en otro contexto”, afirmó el pasado año en un artículo Angus Deaton, eminente economista del desarrollo escocés y premio Nobel de Economía en 2015.

Deaton ha explicado en varios trabajos sus reservas sobre los ensayos aleatorios. En el artículo antes citado, argumentaba que la única forma de aplicar los hallazgos de un estudio en un nuevo contexto es utilizar “los conocimientos y la comprensión previos”, interpretando los resultados del ensayo “dentro de cierta estructura; sin embargo, la negativa a utilizar esa estructura es, paradójicamente, lo que otorga su credibilidad a la metodología de ensayos aleatorios controlados”.

Macroeconomía frente a microeconomía

Dhaliwal, el Director Ejecutivo de J-PAL, fue contratado hace 11 años para abordar justamente ese problema. Dhaliwal es un economista indio que habla a toda velocidad, titulado por las universidades de Delhi y Princeton y casado con Gita Gopinath, la economista jefe del FMI.

“Cuando Esther me contrató en 2009, se habían dado cuenta de que el recorrido desde el resultado de una investigación hasta una medida de política pública requiere un trabajo mucho más matizado”, nos explica Dhaliwal. Para salvar esa distancia, la evidencia debe ser accesible para los responsables de las políticas públicas y debe estar validada por otros estudios en contextos diferentes. Además, la aplicación de las medidas debe ser objeto de seguimiento para continuar incorporando a los hallazgos en materia de políticas las realidades observadas, afirma Dhaliwal.

Cuando le preguntamos cuál es la mejor manera de cerrar la brecha entre la investigación y las políticas públicas y entre la microeconomía y la macroeconomía, Duflo señala un ejemplar de *Buena economía para tiempos difíciles*.

“Este libro y *Repensar la pobreza* presentan todo lo que hemos aprendido sobre cada uno de los temas tratados siguiendo un hilo discursivo que dota de sentido al conjunto de la información”, nos dice. *Buena economía para tiempos difíciles* recopila multitud de estudios que refutan suposiciones comunes sobre temas como la migración, el trabajo y el comercio. Permite constatar que, a menudo, los economistas aciertan sobre muchas cuestiones, pero aun así, no logran ganarse la confianza del público. Banerjee lo achaca a las limitaciones de su profesión.

“La gente confía en los discursos populistas porque ya no se fía de las explicaciones de los economistas”, afirma.

Duflo dice que, de cara al futuro, espera que el reconocimiento del Premio Nobel sitúe a J-PAL “en otro nivel” y ayude a ampliar su labor a ámbitos como el cambio climático y el trabajo con los gobiernos para poder mejorar la calidad de la ingente cantidad de datos que recopilan y a aprovecharlos mejor.

Desmenuzar un problema de grandes dimensiones en preguntas más pequeñas, como hace J-PAL, es un método que puede aplicarse incluso al problema global por excelencia, el cambio climático. Estudios de campo realizados en México, Wisconsin y Michigan han permitido constatar que las tecnologías de mejora de la eficiencia energética de los inmuebles residenciales no suelen reportar el ahorro prometido. Medidas como la renovación de los electrodomésticos y el reacondicionamiento y la impermeabilización de las viviendas tienen poca aceptación. Y, cuando se adoptan, la mayor eficiencia suele quedar contrarrestada por un aumento del consumo.

De forma similar, una investigación en la India mostró que, cuando las pequeñas explotaciones agrícolas recibían

asesoramiento y préstamos para adquirir equipos nuevos y más eficientes, producían más y ganaban más dinero, pero no ahorran energía. Duflo atribuye este resultado a un “comportamiento de optimización”, que a menudo no es debidamente considerado a la hora de estimar los posibles beneficios.

Problemas mayores

Desde mediados de marzo, J-PAL, como el resto del mundo, inició un confinamiento para detener la propagación de la pandemia de COVID-19. La organización no tardó en realizar ajustes operativos, como retirar al personal que estaba sobre el terreno e incrementar las encuestas telefónicas. También ofreció financiamiento para poner en marcha rápidamente nuevas iniciativas de investigación en ámbitos como las transferencias monetarias, la identificación digital y la innovación en las prácticas de las administraciones públicas.

La pandemia ha traído consigo una nueva serie de grandes problemas y ha demostrado lo esencial que es disponer de estadísticas exactas y actualizadas. Según Dhaliwal, también ha puesto de relieve la importancia de utilizar los datos administrativos de los gobiernos para mejorar el proceso de toma de decisiones y compartir resultados “de una forma más rápida y más barata que con el trabajo sobre el terreno”.

Dhaliwal dice que el mundo pos-COVID-19 reevaluará el papel y el valor de los gobiernos en las crisis, lo que se traducirá en una mejor gestión pública y un mayor reconocimiento de la importancia de la protección social.

“En los últimos años, en gran parte la filantropía se ha basado en la premisa de que los gobiernos eran innecesarios y puede dejárselos de lado”, sostiene. “Esta crisis está dejando patente que todos necesitamos invertir en reforzar la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones acertadas, así como su resiliencia para hacer frente a acontecimientos importantes como el actual”, añade, poniendo como ejemplo la capacidad de realizar rápidas transferencias monetarias de emergencia, una medida cuya implementación ha planteado problemas incluso a un país como Estados Unidos.

Dhaliwal considera que la crisis desatada por el coronavirus nos permite predecir cómo podría ser una crisis climática.

“Esta pandemia nos ha demostrado, en primer lugar, la supremacía de la naturaleza y, en segundo lugar, que una vez que se alcanza un punto de inflexión (la transmisión comunitaria de las infecciones o la subida de la temperatura de la Tierra), es muy difícil evitar muertes y daños considerables”, señala. “Así que ha llegado la hora de actuar. La pandemia también nos ha enseñado que, si hacemos lo correcto (como el distanciamiento social) y lo hacemos de forma drástica, podemos lograr un impacto positivo”. **FD**

ANDREAS ADRIANO forma parte del equipo de *Finanzas & Desarrollo*.

EL **DIABLO** ESTÁ EN LOS **DETALLES**

Si está bien diseñada, la consolidación fiscal basada en impuestos no tiene un alto costo político

Era Dabla-Norris y Aleksandra Zdzienicka

Como es lógico, la mayoría de los países del mundo han optado, correctamente, por hacer “cuanto sea necesario” para luchar contra la pandemia de COVID-19. En el ámbito presupuestario, se han tomado medidas tributarias y de gasto extraordinarias para salvar vidas, apoyar a particulares y empresas y preparar el terreno para la recuperación. Aún es pronto para predecir cómo acabará esta crisis. Lo que sí está claro es que, cuando vencamos al virus y el mundo comience a salir de la recesión, habrá que volver a poner en orden las finanzas públicas, sobre todo en los países en los que la deuda ya era elevada antes de la pandemia. Esto planteará inevitablemente interrogantes sobre qué impuestos subir y qué gastos recortar, decisiones que son impopulares desde el punto de vista político.

Como dijo Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión Europea, aludiendo a los obstáculos políticos que afrontan quienes emprenden reformas estructurales: “Todos sabemos qué hay que hacer; lo que no sabemos es cómo volver a ganar las elecciones después de hacerlo” (*Economist*, 2007). Eso parece especialmente cierto en

el caso de la consolidación fiscal. Entre las medidas de consolidación, los aumentos de impuestos se asocian generalmente con un mayor costo para el crecimiento a corto plazo que los recortes de gastos (Alesina, Favero y Giavazzi, 2015). ¿Significa esto que los gobiernos siempre pagan un precio en las urnas por subir los impuestos?

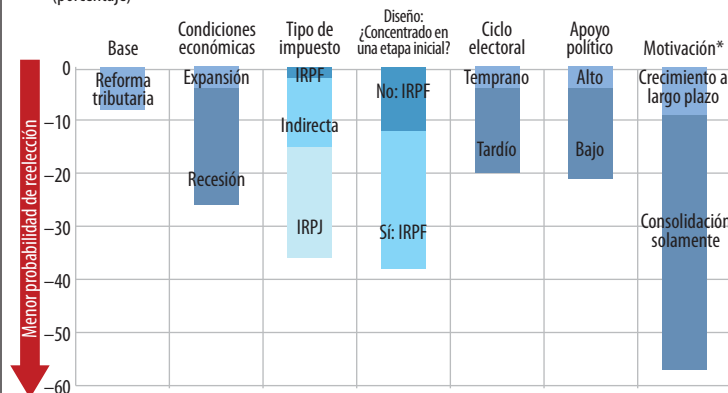
Aunque existe un amplio consenso sobre los beneficios económicos de los ajustes presupuestarios para reducir una deuda y un déficit descontrolados, las ramificaciones políticas están menos claras.

Por una parte, el aumento de la presión tributaria solo puede generar ganancias para el conjunto de la sociedad en el largo plazo, mientras que a corto plazo perjudica a determinados segmentos sociales. Los afectados pueden estar muy organizados y tener capacidad para hacerse oír. Además, los votantes ricos y de clase media pueden tener ideas muy distintas sobre qué aumentos de impuestos son tolerables (Alt, Preston y Sibietta, 2010). De esto se deduce que los electores pueden penalizar a los gobiernos por tomar medidas contrarias a sus preferencias políticas e intereses económicos.

El diseño importa

La forma en que se diseñan e implementan las reformas tributarias afecta a la probabilidad de reelección de los funcionarios políticos.

(porcentaje)



Fuente: Chen et al. (2019).

Nota: Resultados seleccionados, con un test significativo para la diferencia en los coeficientes de regresión (beta). Por ejemplo, los resultados de base (primera columna) indican que una consolidación basada en impuestos equivalente a 1% del PIB reduce un 8% la probabilidad de reelección del partido gobernante. IRPJ e IRPF se refieren al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y las personas físicas, respectivamente. * = No se presentan reformas motivadas por otros factores.

Por otra parte, los aumentos de impuestos pueden no ser un factor decisivo si los propios votantes son fiscalmente prudentes y los consideran necesarios desde el punto de vista económico. También puede ocurrir que el electorado conceda menos importancia a los ajustes fiscales —aun siendo impopulares— si se llevan a cabo conjuntamente con otras reformas beneficiosas, o si para ellos priman otras consideraciones políticas, como la ideología de los partidos.

Entonces, ¿qué podemos aprender de anteriores consolidaciones basadas en reformas tributarias?

Reformas tributarias y resultados electorales

En un estudio reciente, tratamos de contestar esta pregunta usando una nueva base de datos de consolidaciones fiscales mediante reformas tributarias en 10 economías avanzadas (Dabla-Norris y Lima, 2018), que contiene información exhaustiva sobre una serie de reformas tributarias, incluidas su magnitud, sus fechas exactas de anuncio y aplicación y su motivación. Analizamos reformas de impuestos directos (impuestos sobre la renta de las empresas y las personas físicas) e indirectos (impuesto sobre el valor agregado e impuesto selectivo) entre 1973 y 2014. A continuación, examinamos resultados electorales como la reelección del partido gobernante, su líder (normalmente el primer ministro, o el presidente en regímenes presidenciales)

y el porcentaje de votos obtenidos por el partido en el gobierno cuando fue reelegido. Tuvimos en cuenta muchos otros factores económicos y políticos (como la popularidad del gobierno en el momento de la reforma y el apoyo parlamentario con el que contaba), otras características específicas de cada país y shocks globales que pudieron afectar a la reelección.

En efecto, parece que los votantes castigan a los responsables políticos que llevan a cabo consolidaciones fiscales por medio de reformas tributarias (véase el gráfico). La probabilidad de reelección del gobierno en el poder o de su líder disminuye considerablemente después de esos episodios. Por ejemplo, una consolidación mediante impuestos equivalente a 1 punto porcentual del PIB reduce la probabilidad de reelección del gobierno en unos 8 puntos porcentuales. El partido en el gobierno también suele recibir menos votos que en las elecciones anteriores.

Un estratega político estadounidense dijo una vez: “Es la economía, estúpido”. No es un mero eslogan; es cierto que la coyuntura económica marca la diferencia en las urnas. Los votantes tienden a penalizar aún más al partido en el gobierno cuando las reformas tributarias se llevan a cabo durante recesiones. Esto se debe a que, cuando la política fiscal se endurece en los malos tiempos, la economía de un país puede contraerse aún más, causando más sufrimiento a corto plazo que sin esas medidas (Auerbach y Gorodnichenko, 2012). Cuando se somete al electorado a ese sufrimiento adicional, los aumentos de impuestos plantean más problemas políticos.

Además, no todas las reformas tributarias son iguales desde el punto de vista electoral. A simple vista, parecía que los votantes penalizaban igual a los gobiernos por reformar los impuestos directos y los indirectos. Sin embargo, dentro de los directos, subir el impuesto sobre la renta de las empresas puede tener un mayor costo electoral que subir el aplicable a las personas físicas. Esto no resulta del todo sorprendente, dado que las reformas del impuesto de las empresas afectan a grupos de interés más organizados e influyentes políticamente. En cambio, los aumentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas son más difusos, puesto que a menudo incluyen medidas compensatorias dirigidas a grupos específicos. Por ejemplo, el alza de las tasas impositivas para determinados tramos del impuesto suele ir acompañada de cambios en bonificaciones y deducciones específicas, créditos fiscales y tratamientos impositivos especiales para las ganancias de capital, todos los cuales suelen afectar de modo diferenciado a los contribuyentes.

El diseño de la reforma en cuanto al momento de aplicación de las medidas tributarias y el ciclo electoral

Cuando vencamos al virus y el mundo comience a salir de la recesión, habrá que volver a poner en orden las finanzas públicas, sobre todo en los países cuya deuda ya era elevada antes de la pandemia.

puede determinar los costos políticos. Los votantes suelen penalizar más a los gobiernos cuando anuncian reformas que se traducen en aumentos inmediatos de los impuestos que por medidas que conllevan un aumento gradual de las obligaciones tributarias.

¿Trasluce esto cierta miopía electoral? Sí, pero no solo eso. Aunque las reformas anunciadas en períodos preelectorales penalizan más en las urnas, su efecto depende también del tipo de reforma. Por ejemplo, los cambios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas prácticamente no afectan a las posibilidades de reelección cuando se anuncian dos años antes del comienzo del nuevo mandato, pero pueden tener un elevado costo justo antes de unas elecciones (la probabilidad de reelección cae casi 15 puntos porcentuales). Sin embargo, los grupos de presión empresariales con influencia política que defienden exclusivamente sus propios intereses suelen ser menos indulgentes con las reformas del impuesto corporativo, sea cual sea la fase del ciclo electoral en el que se realicen.

La ideología importa

Un gobierno cuyas políticas gocen de un amplio apoyo popular, medido por el porcentaje de votos recibidos cuando fue elegido por primera vez, tiene menos probabilidades de ser castigado en posteriores elecciones por llevar a cabo reformas tributarias, incluso aumentos del impuesto sobre la renta de las empresas con un gran costo político. Como cabía esperar, los votantes no tienen reservas de ese tipo cuando se trata de gobiernos con un mandato político más débil, que invariablemente pagan un precio en las urnas.

Es interesante comprobar que la orientación política del gobierno tiene su importancia en el caso de algunas reformas tributarias. En promedio, los votantes suelen castigar a los gobiernos de derecha, que normalmente tienen programas electorales proempresa y defienden impuestos bajos, por introducir reformas del impuesto sobre la renta de las personas físicas que reducen la progresividad del sistema tributario y —en menor medida— por subir los impuestos sobre la renta de las empresas.

Por último, parece que a los electores les importan los motivos de la consolidación fiscal. Las medidas

tributarias con efectos contractivos encaminadas fundamentalmente a reducir los déficits y la deuda acumulados tienen un mayor costo electoral que las que pretenden mejorar las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Dos ejemplos de estas últimas son las anunciadas por el Gobierno australiano en septiembre de 1985 y por el Gobierno del Reino Unido en 1991, cuando se elevaron algunas tasas impositivas para financiar el crecimiento a largo plazo. Esto se debe al interés de los electores por sus propias perspectivas a largo plazo o el bienestar de las generaciones futuras. También puede ocurrir que los votantes interpreten las medidas impositivas para reducir grandes déficits y deudas como una señal de la incapacidad del gobierno para resolver problemas económicos.

Conclusión

Los políticos pueden ver con cierto temor la eventual consolidación de las finanzas públicas tras la crisis de la COVID-19, dadas las complicadas decisiones presupuestarias que se verán obligados a tomar. Sin embargo, la consolidación fiscal articulada mediante reformas tributarias no tiene por qué tener un alto costo político. Los costos electorales pueden evitarse, o por lo menos reducirse considerablemente, si el diseño de las medidas tiene en cuenta consideraciones económicas y políticas. **FD**

ERA DABLA-NORRIS es Jefa de División en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI y **ALEKSANDRA ZDZIENICKA** es Economista en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Este artículo se basa en Chen *et al.* (2019).

Referencias:

- Alesina, A., C. Favero y F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston y L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy". En *Dimensions of Tax Design*, compilado por S. Adam *et al.* Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., e Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy". *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport y A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations". IMF Working Paper 19/298, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., y F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes". IMF Working Paper 18/220, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- The Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity". Informe especial, 17 de marzo.

SORPRENDIDOS *en la* CRESTA DE LA OLA DE ENDEUDAMIENTO

Las crisis de deuda del pasado pueden enseñar a las economías en desarrollo a hacer frente a los shocks financieros provocados por la COVID-19

M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge, Peter Nagle y Naotaka Sugawara



La pandemia de COVID-19 asesta un golpe a una economía mundial ya frágil. La crisis de salud, la fuerte caída de la actividad y las perturbaciones de los mercados financieros mundiales encontraron a las economías en desarrollo y de mercados emergentes mal paradas. En la última década, la deuda de estas economías ha registrado el aumento más grande, rápido y generalizado de los últimos 50 años. Desde 2010, su deuda total subió 60 puntos porcentuales del PIB a un máximo histórico de más de 170% del PIB en 2019 (véase el gráfico 1). Si bien la mayor parte de este aumento es atribuible a China —en parte debido a su gran tamaño— la acumulación de deuda fue generalizada: en alrededor del 80% de estas economías, la deuda total en 2018 era más alta que en 2010. Aun sin China, la deuda subió 20 puntos porcentuales del PIB, a 108%, en 2019. En respuesta a la pandemia, la deuda de estas economías no hará más que aumentar.

La actual recesión mundial es de una gravedad inusitada. Como crisis anteriores, pone a prueba la resiliencia de las empresas y países muy endeudados.

¿Qué políticas deben implementar las economías de mercados emergentes y en desarrollo muy endeudadas para mitigar los daños de la pandemia y promover una recuperación duradera? La historia puede aportar algunas pistas útiles.

Olas de endeudamiento

Como se documenta en nuestro estudio reciente, *Global Waves of Debt*, antes de esta crisis las economías de mercados emergentes y en desarrollo experimentaron tres olas de acumulación generalizada de deuda entre 1970 y 2009:

- **1970–1989:** Una combinación de bajas tasas de interés y un mercado de préstamos sindicados en rápido crecimiento durante gran parte de la década de 1970 incentivó el endeudamiento de gobiernos latinoamericanos y países de bajo ingreso, en especial en África subsahariana, hasta culminar en una serie de crisis financieras a comienzos de la década de 1980. Luego sobrevino un período prolongado de alivio y reestructuración de la deuda, a través del Plan Brady, la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (los últimos dos con apoyo del FMI y el Banco Mundial); pero aun así, se trató de una década perdida en materia de crecimiento y reducción de la pobreza.
- **1990–2001:** La liberalización de los mercados financieros y de capital permitió que bancos y empresas en el este de Asia y en el Pacífico y los gobiernos de Europa y Asia central se endeudaran mucho, en especial en moneda extranjera, lo que derivó en una serie de crisis durante 1997–2001



que deterioró la confianza de los inversionistas. La resolución de la deuda privada exigió rescates de bancos y empresas a gran escala, a menudo con la asistencia del Banco Mundial y el FMI.

- **2002–09:** En Europa y Asia central el endeudamiento del sector privado con megabancos radicados en la UE aumentó tras la flexibilización normativa, cuando la crisis financiera mundial alteró el financiamiento bancario durante 2007–2009, y llevó a muchas de estas economías a entrar en recesión. La resolución de la deuda fue una iniciativa paneuropea y también requirió rescates de bancos y asistencia internacional.

Las tres olas históricas de endeudamiento tuvieron varias cosas en común. Todas comenzaron durante períodos de bajas tasas reales de interés y se vieron facilitadas por innovaciones financieras o cambios en los mercados que propiciaron el endeudamiento. Las olas terminaron en crisis financieras generalizadas y coincidieron con recesiones mundiales (1982, 1991, 2009) o contracciones (1998, 2001). Por lo general, estas crisis fueron desatadas por shocks que aumentaron la aversión al riesgo de los inversionistas, las primas de riesgo o los costos de endeudamiento, seguidos por interrupciones abruptas de las entradas de capital y recesiones agudas. Tras las crisis

financieras normalmente se encararon reformas para reducir las vulnerabilidades (incluida una mayor acumulación de reservas) y fortalecer el marco de políticas económicas. Muchas economías de mercados emergentes introdujeron metas de inflación, mayor flexibilización de los tipos de cambio, reglas fiscales o una supervisión más rigurosa del sector financiero tras las crisis financieras.

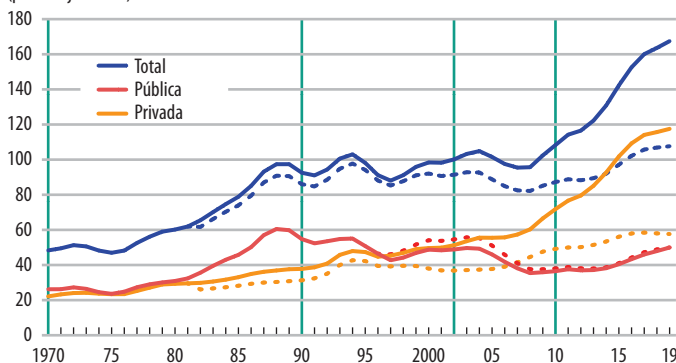
Las primeras tres olas también tuvieron grandes diferencias. Los instrumentos financieros para endeudamiento evolucionaron con el surgimiento de nuevos instrumentos y actores financieros. En la primera ola hubo una rápida acumulación de deuda soberana de economías de mercados emergentes, mientras que en las otras dos el endeudamiento fue esencialmente del sector privado (si bien en la crisis asiática, muchas empresas eran cuasisoberanas). La gravedad de los daños económicos no fue la misma en las distintas crisis financieras y regiones. Las pérdidas de producto fueron especialmente grandes y prolongadas después de la primera ola, en la cual la mayor parte del endeudamiento era soberano. En cambio, en muchas economías, el fortalecimiento del marco de política económica tras las dos primeras olas ayudó a mitigar los daños de la crisis financiera mundial que marcó el final de la tercera ola.

Gráfico 1

Auge de endeudamiento (1970–2019)

Durante la década pasada, la deuda total llegó a un máximo histórico en las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

(porcentaje del PIB)



Fuentes: Fondo Monetario Internacional; Kose et al. (2020); y Banco Mundial.

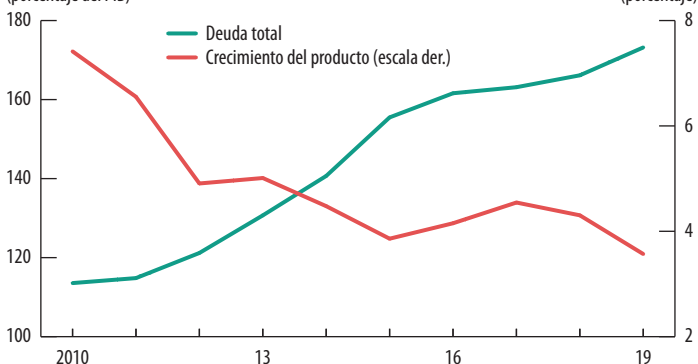
Nota: Los agregados se calculan utilizando la ponderación del PIB a USD corrientes y se presentan como promedio móvil de tres años. Las líneas punteadas muestran la deuda, incluida la de China. Las líneas verticales representan el comienzo de las olas de endeudamiento en 1970, 1990, 2002 y 2010.

Gráfico 2

Crecimiento y deuda (2010–19)

El crecimiento ha decepcionado una y otra vez en las economías de mercados emergentes y en desarrollo y ha estado acompañado de un aumento de la deuda.

(porcentaje del PIB)



Fuentes: Fondo Monetario Internacional; Kose et al. (2020); y Banco Mundial.

Nota: Deuda total (en porcentaje del PIB) y crecimiento del PIB real (ponderado por el PIB a precios de 2010 y tipos de cambio) en las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

Cuarta ola

Durante la ola de endeudamiento actual, que comenzó en 2010, la deuda alcanzó máximos sin precedentes y el aumento fue especialmente rápido en el sector privado. Entre los países exportadores de materias primas, la deuda del sector público aumentó sensiblemente después del desplome de los precios de las materias primas en 2014–2015. En la ola actual se observan algunas similitudes y diferencias interesantes. Al igual que algunos de los casos históricos, las tasas de interés mundiales se han mantenido muy bajas desde la crisis financiera mundial y, hasta el impacto de la pandemia de COVID-19, la consiguiente búsqueda de rendimientos por los inversionistas contribuyó a achicar los diferenciales para las economías de mercados

emergentes. Hasta hace poco, algunos cambios importantes en los mercados financieros volvieron a impulsar el endeudamiento, incluso en bancos regionales, una mayor avidez de bonos en moneda local y mayor demanda de deuda de economías de mercados emergentes y en desarrollo de parte de un sector financiero no bancario en expansión. Como en olas anteriores, en estas economías aumentaron las vulnerabilidades dado que la ola actual se produjo en medio de una desaceleración del crecimiento económico.

Pero también hay diferencias fundamentales. El aumento anual promedio de la deuda de estos países desde 2010, de casi 7 puntos porcentuales del PIB, es mucho mayor que en cada una de las olas anteriores. Asimismo, si bien las olas anteriores fueron esencialmente regionales, la cuarta ola ha sido generalizada: la deuda total aumentó casi el 80% en estas economías y al menos 20 puntos porcentuales del PIB en más del 45%. Tras una fuerte caída durante 2000–2010, la deuda volvió a subir en los países de bajo ingreso hasta el 65% del PIB en 2019, frente a 47% del PIB en 2010. Por último, la deuda ha aumentado en el sistema financiero no bancario, que parece tener menos supervisión y ser menos resiliente que el sistema bancario, el cual atravesó una profunda reestructuración tras la crisis financiera mundial.

Las economías de mercados emergentes y en desarrollo han resistido períodos de volatilidad durante la actual ola de acumulación de deuda, pero tras el impacto de la pandemia surgieron presiones financieras graves y generalizadas. Su capacidad para tolerar tal presión se ve complicada, además, por otras debilidades, como un creciente déficit fiscal y en cuenta corriente y un vuelco hacia deuda de más alto riesgo. La proporción de deuda pública en manos de inversionistas no residentes trepó al 43% en 2018 y la deuda corporativa en moneda extranjera subió de 19% del PIB en 2010 a 26% del PIB en 2018. Entre los países de bajo ingreso, más de la mitad de la deuda pública está sujeta a condiciones no concesionarias. Un creciente volumen de deuda y un mayor nivel de riesgo en la composición de la deuda han acompañado una década de reiteradas decepciones en materia de crecimiento (véase el gráfico 2).

La pandemia truncó abruptamente la tranquilidad de los mercados financieros y actualmente pone a prueba la resiliencia de las economías, instituciones y políticas de las economías de mercados emergentes. Estas economías enfrentan una recesión mundial en proceso desde una posición mucho más vulnerable que en la crisis de 2009. Los últimos acontecimientos podrían empujar a algunas a una crisis de deuda generalizada como la que marcó el término de las olas anteriores. Esto es más probable, primero, debido a la



gravedad excepcional de la actual recesión, que llega a cada rincón de la economía mundial y, segundo, a las pocas probabilidades de una fuerte recuperación en medio de posibles rebrotes y el creciente rechazo a la globalización.

Surfeando la ola

En este momento, resolver la crisis de salud es fundamental, a cualquier costo fiscal. Se espera que los déficits fiscales de estas economías aumenten, en promedio, alrededor de 5 puntos porcentuales del PIB en 2020 (FMI, 2020). Es más probable que los inversionistas acepten estas posiciones fiscales precarias, incluidos grandes déficits y más deuda, si los países introducen ahora mecanismos e instituciones que restablezcan la sostenibilidad fiscal tan pronto como la recuperación se ponga en marcha.

La experiencia de las olas pasadas indica que las decisiones en materia de políticas fueron cruciales para determinar los resultados de las olas de endeudamiento. Si bien los shocks externos habitualmente desatan crisis financieras, el impacto en las economías individuales estuvo muy influenciado por el marco de políticas de cada país y las decisiones con respecto a las políticas. Las prioridades específicas dependen de las circunstancias del país, pero —a juzgar por nuestro análisis— hay cuatro líneas generales en materia de políticas que pueden ayudar a las economías emergentes a sortear la actual recesión mundial pese al alto nivel de deuda.

- **Gestión sólida y transparente de la deuda:** Los países tienen grandes necesidades de financiamiento, y una gestión sólida y transparente de la deuda es crítica para asegurar el pago futuro de la deuda actual y para mantener los costos de endeudamiento bajo control, restablecer la sostenibilidad de la deuda y contener los riesgos financieros. Si los bancos centrales contribuyen al financiamiento fiscal, la aplicación de normas que garanticen una vuelta a la política monetaria previa a la pandemia puede estimular la confianza de los inversionistas. Los acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales, pueden dirigir los esfuerzos en esta área promoviendo normas comunes.
- **Buena gestión de gobierno:** Incluso con un estímulo fiscal a gran escala para apuntalar la actividad tras el derrumbe actual, el dinero debe utilizarse con eficiencia. En varias crisis anteriores se comprobó que los fondos de préstamos se destinaron a fines que no aumentaron los ingresos por exportaciones, la productividad o el producto potencial. En particular, en vista del fuerte trastorno que sufre la economía mundial, se necesitan regímenes de quiebras para impedir que el sobreendeudamiento perjudique a la inversión por largo tiempo.

- **Regulación y supervisión eficaces:** Si bien la flexibilización temporaria de la regulación es adecuada en el contexto actual, una supervisión y regulación proactiva del sector financiero puede ayudar a las autoridades a identificar los riesgos y contrarrestarlos. Mientras toma forma la recuperación, una mayor profundidad de los mercados financieros puede ayudar a movilizar el ahorro interno, que puede ser una fuente más estable de financiamiento que los préstamos del exterior.
- **Políticas macroeconómicas sólidas:** Marcos robustos de política monetaria, cambiaria y fiscal pueden preservar la resiliencia de las economías de mercados emergentes y en desarrollo en un contexto de mayor fragilidad de la economía mundial. Las actuales presiones del mercado limitan la exposición al riesgo cambiario, pero con tipos de cambio flexibles es posible atenuar parte del impacto en la economía nacional a corto plazo; mediante tipos de cambio flexibles a más largo plazo es posible desalentar la acumulación de descalces significativos en los balances y evitar grandes desajustes del tipo de cambio. En medio de las actuales presiones de financiamiento, es preciso adecuar las políticas de ingresos y gastos a fin de ampliar los recursos fiscales para gastos prioritarios en atención de la salud y apoyo a los grupos vulnerables. Puede ser necesario invocar cláusulas de escape para las reglas fiscales durante la crisis, pero son estas reglas las que ayudarán a restaurar la sostenibilidad fiscal cuando la recuperación se ponga en marcha. Sin embargo, tan pronto se inicie la recuperación, será esencial contar con reglas y marcos fiscales que aseguren una ulterior desarticulación del estímulo y un restablecimiento de la sostenibilidad fiscal.

Solo el tiempo dirá si esta ola de endeudamiento terminará como las anteriores, con una serie de crisis financieras. La naturaleza y la magnitud del shock provocado por la pandemia afectarán incluso a las economías más resilientes. Hoy más que nunca, la cooperación y el apoyo internacional son críticos. Pero debemos recordar la máxima lección de las olas anteriores: las políticas nacionales son esenciales cuando se trata de protegerse de las crisis financieras. **FD**

M. AYHAN KOSE es director del Grupo de Análisis de Perspectivas del Banco Mundial, donde **FRANZISKA OHNSORGE** ocupa el cargo de directora y **PETER NAGLE** y **NAOTAKA SUGAWARA** son economistas principales.

Referencias:

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2020. *Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC, abril.

Kose, M. A., P. Nagle, F. Ohnsorge y N. Sugawara. 2020. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: Banco Mundial.

Sobre la independencia del banco central

El autor de Unelected Power analiza la banca central constitucionalista en un mundo de política inerte

Paul Tucker



FOTO: MARTHA STEWART

REMEMOREMOS BREVEMENTE el mundo de 2018–19. Los políticos atacaban la política monetaria y la supervisión bancaria que ejercían los bancos centrales en el mundo entero: desde Estados Unidos hasta India, vía Italia y Turquía. Poderosos agentes del sector privado querían que los bancos centrales les compraran acciones cuando llegara la próxima recesión. Y los propios tecnócratas se hacían eco de los llamados lanzados por centros de estudio para encauzar la oferta de crédito hacia la lucha contra el cambio climático, la desigualdad, el aumento de la productividad y otros problemas sociales apremiantes, aun cuando algunos eran criticados por intervenir en política, desvirtuando su misión.

En todo el mundo, los movimientos políticos de izquierda reclamaban una “expansión cuantitativa popular”; los libertarios buscaban la salvación en criptomonedas privadas; y el extremismo conspiracionalista insistía en que las autoridades monetarias estaban asociadas a los enemigos del pueblo.

Más allá de que esto produzca atracción o rechazo, aun antes de la COVID-19 estaba claro que algo ocurría en el tradicionalmente sobrio mundo de la banca central. El hecho de ser la única alternativa se estaba convirtiendo en una pesadilla política e incluso constitucional.

Y luego llegó la pandemia, que le restituyó a la banca central el papel desempeñado entre los años treinta y los ochenta, cuando no era más que un instrumento de los ministerios de Hacienda. En algunas jurisdicciones (especialmente Estados Unidos y la zona del euro), los bancos centrales sustituyeron a gobiernos incapaces de actuar con firmeza o prontitud, corriendo el riesgo de convertirse en la autoridad fiscal de facto. En otros (el Reino Unido, quizá), el banco central financiará al poder ejecutivo, posiblemente sin un marco que garantice una vía de escape, con lo cual corre el riesgo de liberar al ejecutivo de las restricciones de una asamblea electa.

Dos modelos de banca central

Esta transformación nos recuerda que en el pasado regían dos modelos bastante diferentes de banca central. En uno, el banco central es el brazo operacional de la política financiera del gobierno y sus funciones están determinadas por ventajas comparativas tecnocráticas. Este modelo considera que el banco central es el eje del sistema de pagos, como observó Francis Baring hacia fines del siglo XVIII. Como capitán de la comunidad bancaria, el banco central brinda lo que en términos económicos se conoce como “bienes club”.

En el otro modelo, el banco central es una autoridad independiente con determinadas responsabilidades delegadas que está formalmente aislado de los vaivenes diarios de la política. Suministra bienes públicos (como la estabilidad de precios) y preserva bienes comunes (como la estabilidad financiera) de los que todos pueden gozar pero que pueden ser erosionados por los aprovechadores.

Estos modelos son tan diferentes que la transición de uno a otro a menudo es espinosa. En las economías emergentes, incluso después de la independencia formal, a veces la expectativa (y ocasionalmente la voluntad institucional) es que el banco central continúe brindando una variedad muy amplia de servicios a la sociedad. En las economías avanzadas, la transición de agente subordinado a fideicomisario independiente generalmente plantea cuestiones en torno a las limitaciones, a veces a expensas del bienestar.

Por ejemplo, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, el Banco de Inglaterra, posicionándose dentro de lo tolerable para la independencia monetaria, se retiró de los ámbitos de las finanzas industriales, el gobierno corporativo, algunos servicios bancarios subsidiarios y todos los servicios de liquidación de valores. Aun así, en 1997, cuando la independencia por fin llegó, la supervisión bancaria se transfirió a otro ente, con efectos más bien catastróficos inmediatamente antes y durante la crisis de 2007–08. Este episodio encierra lecciones para todos, ya que refleja las tensiones en torno a la división de poderes entre las autoridades monetarias y la tesorería.

El poder de los bancos centrales hoy

Los bancos centrales de hoy son, obviamente, extraordinariamente poderosos. Primero, el derecho a crear dinero trae consigo el poder de aplicar impuestos, capaz de redistribuir recursos por toda la sociedad y entre generaciones en medio de un estallido sorpresivo de inflación (o deflación). Segundo, como prestamista de última instancia, el banco central puede elegir entre ganadores y perdedores. Tercero, las condiciones de sus operaciones financieras (garantías, contrapartes, etc.) le permiten influir en la asignación de crédito en la economía. Cuarto, como supervisor del sector financiero, es, al igual que los reguladores de otros ámbitos, legislador y juez por delegación efectiva.

Por ende, quizá no sorprenda que los encargados emblemáticos de gestionar el colapso de 2008–09 hayan sido Ben Bernanke, Tim Geithner, Jean-Claude Trichet y Mario Draghi, ninguno de los cuales era un funcionario electo. Pero las cosas no siempre fueron así. El nombre más asociado a la respuesta mundial a la Gran Depresión es el del presidente Franklin D. Roosevelt. Ochenta años después, los políticos electos ni siquiera tuvieron que tomar la iniciativa de explicarle al público las medidas adoptadas en su nombre para controlar las crisis. Algo ha cambiado, y no para mejor.

Necesitamos algunos principios: principios políticos. Todo defensor de la separación de poderes, que es la esencia de un gobierno constitucional, debe pujar por la independencia del banco central. De lo contrario, los presidentes y los primeros ministros podrían imprimir dinero para financiar sus proyectos favoritos y enriquecer a sus seguidores sin tener que solicitar aprobación legislativa de una asamblea representativa. Los aspirantes al autoritarismo, ya sea de izquierda o de derecha, conocen el atractivo de arrebatar o sobornar el poder monetario; el FMI debería catalogar ejemplos pasados.

Pero aunque una autoridad monetaria imparcial, aislada de la política del día a día, puede apuntalar un sistema constitucional de gobierno, las autoridades no electas del banco central indudablemente deben estar sometidas a restricciones legislativas. De ello depende su legitimidad, que importa en gran medida porque es el elemento de unión cuando, ocasional pero inevitablemente, la política pública defrauda al pueblo.

Todo defensor de la separación de poderes, que es la esencia de un gobierno constitucional, debe pujar por la independencia del banco central.

Para ser aceptada como legítima, una institución pública debe estar concebida y funcionar de acuerdo con los valores políticos más profundos de una sociedad política. En una democracia constitucional, se trata de los valores de la democracia, del constitucionalismo mismo y del Estado de Derecho. El banco central no puede estar excluido.

Mi libro *Unelected Power* expone los principios de la delegación a organismos independientes. Se trata, entre otros, de fijar un objetivo susceptible de seguimiento; evitar grandes disyuntivas distributivas; un voto por persona en la toma de decisiones de órganos colegiados; principios operacionales publicados para el ejercicio de los poderes discrecionales delegados; transparencia y claridad para el público; suspensión formal de la independencia, y muchos otros principios.

En un banco central, esos principios pueden servir de guía para articular una *constitución sobre dinero y crédito* de una economía, que abarque los elementos tanto privados como públicos del sistema monetario, incluidos los siguientes:

- Para la *política monetaria*: un objetivo nominal claro, sin potestad autónoma para estabilizar el endeudamiento por efecto de la inflación, lo cual debería estar reservado para los legisladores.
- Para las *operaciones del balance*: operaciones y balances lo más sencillos y pequeños que sea posible, en consonancia con el logro de los objetivos; los efectos distributivos importantes deberían formar parte de la delegación, no ser resultado de decisiones discrecionales.
- Como *prestamista de última instancia*: ningún préstamo a empresas fundamentalmente insolventes o quebradas.

Es importante recordar que siempre ha habido enemigos de la independencia.

- Para la *política de estabilidad* (de la que no se puede apartar un prestamista de última instancia): el mandato de lograr que se cumpla un criterio verificable para medir la resiliencia de los componentes privados del sistema monetario, incluida la banca paralela.
- Para la *política microprudencial*: la exigencia de que los intermediarios bancarios mantengan reservas (o activos fácilmente canjeables por reservas) que aumenten en función del apalancamiento y el grado de riesgo y con los costos sociales de una quiebra.
- *A nivel general*: no excederse de las potestades en una emergencia, y someter toda expansión provisional o uso inusual de las potestades a normas claras, que sean coherentes con la misión fundamental del banco central y ofrezcan una vía de escape.
- *A nivel organizativo*: el presidente no puede ser la única persona que tome las decisiones.
- *Rendición de cuentas*: transparencia en todo, aun con retraso cuando la inmediatez puede ser contraproducente.
- *Comunicaciones*: uso del idioma del público, no solo el de las altas finanzas y la economía monetaria.
- *Autocontrol*: no inmiscuirse en asuntos que no forman parte del mandato ni están íntimamente relacionados con objetivos jurídicos.

Nuevamente, brazo operativo

La pandemia que comenzó a finales de 2019 parece estar a años luz de estos principios. Tanto en Estados Unidos como en la zona del euro, las autoridades de los bancos centrales a veces parecen ser nuevamente actores de facto, ya que el marco constitucional general priva a los funcionarios electos de la posibilidad de pisar con firmeza.

Al evaluar desde la óptica de la política constitucional las medidas extraordinarias tomadas por los bancos centrales para preservar nuestras economías —y garantizar que fluya efectivo hacia hogares y empresas—, es necesario diferenciar dónde encaja cada componente en el espectro que va de la independencia a la subordinación. En un extremo, el banco central opera con libertad, ciñéndose a su mandato, pero está garantizado por el ministerio de Hacienda porque, en última instancia, el riesgo recae en el contribuyente.

En el otro, el banco central actúa en nombre del gobierno, limitándose a ejecutar las decisiones discrecionales del ministerio de Hacienda, sin asumir ningún

riesgo, y brindando (directa o indirectamente) financiamiento monetario solo si así lo decide actuando de manera independiente. Ese no deja de ser un banco central como institución imparcial. Más allá, se encuentran los servicios financieros que el banco central incluye en su balance por orden del gobierno y las operaciones del balance del gobierno financiadas por la fuerza a través de la imprenta del Estado.

En cada intervención, la supervivencia de la independencia depende de quién decide realmente qué. Si la independencia queda efectivamente suspendida, es necesario dejarlo en claro, junto con la vía de escape.

Al enfrentar estas posibilidades, es importante recordar que siempre ha habido enemigos de la independencia que, dentro del extenso repertorio de la disolución de la constitución monetaria de una economía, pueden desplegar dos grandes estrategias, cada una con variantes obvias y opacas.

Una manera de controlar un banco central es mediante nombramientos. Como ocurrió hace poco en Estados Unidos, eso no es tarea fácil si las credenciales de los candidatos favoritos están muy por debajo de lo normal. Más preocupantes son los nombramientos que parecen razonables o incluso excelentes, pero resultan ser aliados discretamente comprometidos de líderes políticos. El caso más famoso, también en tiempos turbulentos, es el de Arthur Burns, reconocido economista y expresidente de la Reserva Federal, que antepuso las perspectivas de reelección de Richard Nixon en 1972 al mandato de la institución. Ese no fue el último ejemplo de un vanguardista político en los corredores monetarios.

La otra manera de socavar la independencia es mediante un cambio de mandato. La variante burda consiste sencillamente en votar para comprometer o revocar la ley del banco central. No es tarea fácil debido a su visibilidad. La estrategia sutil, casi paradójica, es darle al banco central *más* responsabilidad, tanta que cualquier funcionario decente se sienta obligado a consultar a los dirigentes políticos sobre cómo usar esas potestades extensas. Cuanto más acepte un banco central ser la “única alternativa” (regocijándose incluso), más fácil es para los políticos darle más que hacer, y así deshacerlo.

Restablecer la independencia

Si nuestras sociedades desean mantener la institución de la independencia del banco central como modo de

comprometerse con la estabilidad del sistema monetario y la separación fiscal de poderes, y si desean poder restablecer la independencia tras la crisis de la pandemia, deben actuar con cuidado. Estos son cinco pasos.

- *Una vía de escape para dejar de ser el brazo operativo del ministerio de Hacienda y recuperar la independencia una vez superada la pandemia, y en el interin una autoridad decisoria defendible.*
- *Revisión de los regímenes monetarios para que la política de estabilización pueda operar en épocas en que las tasas tocan con más frecuencia el límite inferior cero (si no repunta el aumento de la productividad).*
- *Un examen del mandato en lo que respecta a la estabilidad, incluidos un régimen normativo general para la banca paralela, una norma legislada para la resiliencia del sistema financiero, la prohibición legal de conceder préstamos a empresas financieras fundamentalmente quebradas, y una mayor independencia de la industria: esto podría haber impedido las imprudentes medidas de desregulación adoptadas en los últimos años, como resultado de las cuales los mercados estaban sobreapalancados cuando estalló la pandemia.*

- *Moderación por parte de las autoridades del banco central, que deben limitarse, cuando la independencia funciona, a la misión de preservar la estabilidad del sistema monetario, antes que ofrecerse a solucionar todos los problemas de la sociedad.*
- *Vigilancia generalizada y atención a intentos sutiles pero acumulativos de repolitizar el banco central al servicio de intereses sectoriales: lo que se celebra hoy puede provocar lágrimas mañana. La política es una actividad oportunista y las sutilezas de las instituciones monetarias están sujetas a escasa vigilancia.*

Más allá de las actuales medidas apremiantes, que obviamente son muy reales y urgentes, vale la pena preservar a más largo plazo la integridad de nuestras instituciones. **FD**

PAUL TUCKER es presidente del Consejo de Riesgo Sistémico e investigador en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Este artículo se basa en su libro de 2018, *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, publicado por Princeton University Press.

**TODAS LAS PUBLICACIONES DEL FMI
EN UNA PLATAFORMA
INTEGRADA RESPALDADA
POR UNA NAVEGACIÓN FÁCIL,
BÚSQUEDAS INTUITIVAS, Y
FUNCIONES PERSONALIZADAS.
ELIBRARY.IMF.ORG**

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

TENER EN CUENTA LOS RIESGOS SISTÉMICOS

El siglo XXI estará marcado por fuertes perturbaciones,
con graves riesgos para la sociedad

Ann Florini y Sunil Sharma



Las presiones generadas por la pandemia de COVID-19 obligan a estimar la capacidad del mundo para gestionar los riesgos sistémicos. Estos giros aparentemente inesperados seguirán produciéndose, causados por la creciente fragilidad de los órdenes político, social, económico y financiero, todos ellos supeditados a un entorno natural casi al límite. La evolución constante y simultánea de todos los sistemas provocará graves perturbaciones durante el siglo XXI, con serios peligros y posibles amenazas existenciales para la sociedad.

Para lidiar con estos problemas se requieren cambios profundos en la forma en que se toman y aplican las decisiones. Durante décadas, la humanidad ha intentado manejar la economía —sociedades enteras, de hecho— como si fuese una maquinaria compleja, reparándola y ajustando las palancas más importantes para obtener un rendimiento óptimo. Pero últimamente hemos empezado a darnos cuenta de que este planteamiento es erróneo. Durante décadas, el comportamiento miope y el énfasis en la eficiencia y los beneficios financieros de los accionistas han predominado en la toma de decisiones políticas y económicas, dando lugar a sistemas en cierto modo eficientes, pero por lo general frágiles y desprovistos de resiliencia.

Desde hace tiempo, el pensamiento de la economía política va más allá de la visión tecnocrática de la gobernanza y reconoce la importancia del poder político y de los intereses creados a la hora de definir las normas, estructurar los incentivos y asignar los recursos. Ahora, para abordar la complejidad de una población mucho más numerosa, cada vez más entrelazada y con repercusiones sociales y ambientales mayores, debemos ampliar todavía más nuestros conocimientos sobre economía política. Las políticas, en vez de dar prioridad a la eficiencia, deben procurar la resiliencia de las sociedades a todo tipo de amenazas: enfermedades pandémicas, volatilidad climática o tensiones económicas y financieras.

Turbulencias políticas

Los sistemas políticos actuales suelen reflejar las preferencias de sus élites y tienen dificultades para satisfacer las necesidades del público en general. Antes de la pandemia, estallaron protestas multitudinarias en todo el mundo (desde Chile hasta la RAE de Hong Kong), a menudo estimuladas por ráfagas de descontento que provocaron tormentas de ira. El auge del populismo nacional y la polarización política en muchas partes del mundo, incluidas las democracias líderes, refleja

la pérdida de confianza en las instituciones y en los conciudadanos, lo cual a su vez mina la confianza social de la cual depende el buen gobierno. A nivel mundial, el orden internacional oficial posterior a la Segunda Guerra Mundial, centrado en la estabilidad y la prosperidad de una parte importante de la humanidad, ha perdido el rumbo y podría desintegrarse.

La pandemia no ha provocado estas debilidades, sino que las ha sacado a la luz, y las respuestas sociales ofrecen pistas sobre cómo construir políticas más resilientes basadas en una confianza social renovada. En general, la comunidad científica biomédica ha dejado de lado la rivalidad centrada en becas y publicaciones de prestigio para compartir sus estudios. Fundaciones y redes informales, desde asociaciones de exalumnos hasta programadores y emprendedores, han reclutado voluntarios y han movilizado recursos, primero para Wuhan y ahora para todo el mundo. Lo más significativo es que el mayor reconocimiento del valor social de los trabajadores del sector de servicios, que perciben una compensación insuficiente —asistentes de salud, empacadores de carne, maestros— podría promover el dinamismo político necesario para corregir las desigualdades que han polarizado a las sociedades y han minado la confianza social.

Fragilidades económicas y financieras

Las respuestas de política a la crisis financiera de 2008 evitaron la inminente caída, pero no lograron situarnos en una senda de crecimiento sostenible e inclusivo. La política fiscal, sujeta a límites políticos, no llegó a estar a la altura de las circunstancias. Se intentó corregir las deficiencias a través de la política monetaria —nueva y tradicional—, pero esta vía parece agotada e ineficaz. Tras la crisis, los precios de los activos se recuperaron, pero la deuda pública y privada ha seguido creciendo y, en muchos países, la desigualdad de la riqueza se ha disparado. La demanda mundial sigue siendo insuficiente, y las tasas de inflación se resisten a subir hasta los objetivos fijados por muchos bancos centrales.

En la práctica, la respuesta a la pandemia de coronavirus ha dejado a la economía mundial en coma temporal, agravando las dificultades para abordar los retos actuales: sistemas de salud y seguridad social inadecuados; alto endeudamiento de instituciones financieras y no financieras, hogares y gobiernos; desigualdad de ingresos; deficiencias en el gobierno corporativo; supervisión y regulación deficientes por parte del gobierno, y destrucción del medio ambiente. Estos problemas se enmarcan en sistemas económicos y

financieros al borde de profundos cambios, impulsados por innovaciones como la tecnología de cadenas de datos o la inteligencia artificial.

La crisis de 2008 nos enseñó algo fundamental: la necesidad de abordar la estabilidad financiera de forma sistémica (véanse Agur y Sharma, 2015, y Arner *et al.*, 2019). Demostró que las normas microprudenciales tradicionales habían dado demasiada importancia a los distintos actores financieros, sin hacer caso de los resultados colectivos fortuitos de las interacciones del mercado. La respuesta de los países a la crisis financiera conllevó la creación de marcos y agencias de regulación macroprudencial para garantizar la estabilidad y la resiliencia del sector financiero. Los responsables de la toma de decisiones deben ampliar este pensamiento sistémico a toda la economía e invertir en una mayor participación pública para facilitar las reformas y el desarrollo de soluciones duraderas.

Turbulencias planetarias

Por fin, parece que todo el planeta se ha dado cuenta de la magnitud de la crisis ambiental. Océanos maltratados, ecosistemas destruidos, especies extinguidas y fenómenos meteorológicos extremos generan flujos de refugiados, debilitan la agricultura y amenazan las cadenas de suministro mundiales. Si no se adoptan medidas urgentes, la subida del nivel del mar en las próximas décadas inundará ciudades como Shanghái o Miami, y el aumento de las temperaturas podría hacer inhabitables grandes extensiones del planeta. No obstante, los instrumentos estándar no respaldan de forma adecuada las intervenciones locales, que es donde se sienten estos efectos, y siguen divididos en estructuras regulatorias inconexas que gestionan la contaminación y la destrucción ambiental como “externalidades” y no como elementos de un sistema interconectado.

El Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático demuestra que con un objetivo común amplio y estructuras institucionales adecuadas se consigue abordar mejor la gestión de las complejidades sistémicas (Florini y Florini, 2017). Este Acuerdo establece un objetivo de calentamiento global inferior a 2 °C, preferiblemente 1,5 °C, pero, al contrario que otras iniciativas anteriores fallidas, no obliga a consensuar la solución. Lo que sí hace es obligar a las partes a determinar qué medidas tomarán a nivel nacional, divulgar periódicamente sus emisiones y acciones, y reunirse cada cinco años para actualizar los planes nacionales, con el fin de adaptarlos a los nuevos conocimientos científicos y avances tecnológicos. Fundamentalmente, promueve de forma activa la participación de ciudades y otros actores subnacionales, la sociedad civil y

el sector privado, dando rienda suelta a un sinnúmero de valiosas iniciativas conectadas entre sí y con múltiples participantes que, si se las implementa cabalmente nos acercarán al objetivo de los 2 °C. El planteamiento de París combina una visión gestionada centralmente y una ejecución descentralizada y flexible a través de múltiples actores, y es adecuado para gestionar sistemas complejos (Kupers, 2020).

Interacciones de las esferas

Las tres esferas del bienestar de las personas —política, economía y sistemas naturales— son cada vez más frágiles y difíciles de gestionar. Además, las fragilidades interactúan.

Una economía que genera cada vez más desigualdad y un entorno físico marcado por la volatilidad climática y la destrucción de ecosistemas dificulta que los hogares medios puedan valerse por sí mismos. Ello genera políticas más disgregadoras, que a su vez tienen menor capacidad para ampliar la resiliencia de la sociedad a las tendencias de disminución del ingreso y el cambio climático. Si los sectores empresarial y financiero se centran solo en acumular beneficios sin asumir responsabilidades con el medio ambiente y la sociedad —y la supervisión política y reguladora es débil—, es probable que la desigualdad y la emergencia climática empeoren. Ello, a su vez, perjudicará a los sectores empresarial y financiero, así como al sistema político. La crisis climática, sumada a una gobernanza disfuncional, probablemente llevará a una economía nociva para las empresas y el sector financiero, puesto que las tormentas de fuego, los fenómenos meteorológicos extremos y el aumento del nivel del mar perturbarán las cadenas de suministro y obligarán a los trabajadores a emigrar.

Afrontamos ahora una tarea titánica: replantearnos la forma de gobernar y gestionar. Si las herramientas que tenemos no sirven, ¿qué podemos hacer?

Gestión de riesgos sistémicos

Los sistemas políticos actuales —gobiernos, poderes legislativos y burocracias— pueden hacer bien las cosas si los problemas son predecibles. Aplican normas desarrolladas a partir de la experiencia y análisis basados en datos históricos. Es un método que funciona en muchas tareas, pero los procesos gubernamentales presuponen previsibilidad, están supeditados a acuerdos sobre eventos futuros probables y dividen la toma de decisiones en silos estrechos. No logran gestionar con éxito los riesgos comunes a varios silos e imprevisibles por naturaleza.

Como sabemos que las pandemias, las crisis económicas y la inestabilidad climática tendrán repercusiones

importantes, pero no podemos predecir exactamente dónde o cuándo, debemos asignarle a la resiliencia —la capacidad de la sociedad para absorber los cambios y adaptarse a ellos, y prevenir fallos sistémicos— la misma importancia que se le da hoy a la eficiencia. Los sistemas complejos presentan interacciones multidimensionales entre distintas personas, sectores, instituciones y políticas; interacciones con gran diversidad de circuitos de retroalimentación, trayectorias interdependientes, rezagos entre causa y efecto, y puntos de inflexión.

La realidad de los riesgos sistémicos —complejos, inciertos y ambiguos— exige basar los criterios de decisión en un nuevo conjunto de principios:

- **Solidez:** Las autoridades deben optar por medidas sólidas, más que optimizadas con precisión, que funcionen en un amplio abanico de escenarios futuros. Las decisiones deben ser flexibles para poder aprovechar las oportunidades en las intervenciones venideras y no limitar excesivamente las opciones futuras.
- **Gobernanza multidimensional:** Las sociedades complejas requieren perspectivas integradas y amplias para poder tomar las decisiones correctas; para ello, hace falta un planteamiento de gobierno integral y soluciones para el conjunto de la sociedad. Es fundamental la colaboración entre el público, las autoridades, los expertos y otros participantes en materia de conocimientos, experiencia, interpretación, inquietudes y perspectivas.
- **Empoderamiento de la autoorganización** (McChrystal *et al.*, 2015): La fragilidad sistémica puede manifestarse de distintas maneras según el lugar; por ejemplo, como consecuencias climáticas que requieren la acción autoorganizada y flexible de un amplio conjunto de actores sociales. Las autoridades tienen capacidad para informar, empoderar y coordinar desde la base estas respuestas, que quedan fuera de la capacidad propia del gobierno central.
- **Comunicación:** Comunicar la dinámica social al público es tarea difícil pero fundamental. Cuesta consensuar un conjunto de políticas o cambios estructurales si no existe un entendimiento común sobre la naturaleza de los problemas complejos que afrontamos. La comprensión pública genera confianza y hace que las decisiones colectivas se sientan como propias.
- **“Escrutinio de horizontes” e intervención temprana:** Aunque los sistemas complejos son impredecibles, técnicas como el escrutinio de horizontes y el análisis de escenarios pueden servir para reconocer las señales de problemas emergentes que podrían causar perturbaciones sistémicas. La reciente crisis financiera mundial y la actual pandemia han dejado

claro que las perturbaciones sistémicas ocasionan enormes costos sociales. Las sociedades deben instar a sus líderes a centrarse en la prevención.

El siglo XXI se parece cada vez menos al mundo de nuestros antepasados. La tecnología está alterando la naturaleza de las economías y la interacción humana. El poder de los gobernantes tradicionales está cambiando de manos, pero no para pasar a instituciones bien estructuradas capaces de gestionar de manera fiable el cambio de orden mundial. Las tormentas, olas de calor, inundaciones y sequías nos advierten con su periódica devastación que los modelos climáticos están cambiando. El malestar social y la desigualdad van en aumento, y nadie sabe con seguridad de dónde vendrá el trabajo en el futuro o cómo será el contrato social.

En este mundo, no hay forma de prever las consecuencias exactas de la fragilidad sistémica. Las instituciones y los procesos de toma de decisiones, que presuponen un grado de previsibilidad nada realista, todavía no se han adaptado a esta realidad.

No obstante, recientes iniciativas en los frentes político, económico y ambiental dejan entrever cómo hay que actuar y qué principios básicos pueden guiarnos en la transición a una nueva economía política. En todos los rincones del mundo se están probando formas para aplicar estos principios: departamentos de “futuro” en gobiernos nacionales, diseño de la producción con arreglo a una “economía circular” para eliminar residuos, o redes con múltiples participantes centradas en la transformación sistémica. La pandemia y sus consecuencias deben estimular la expansión de estos experimentos para conseguir la clase de resiliencia que nuestra sociedad mundial y compleja necesita desesperadamente. **FD**

ANN FLORINI es profesora clínica de la Thunderbird School of Global Management en la Universidad del Estado de Arizona.

SUNIL SHARMA es profesor visitante distinguido en la Elliott School of International Affairs de la Universidad George Washington, e investigador asociado principal en el Consejo de Políticas Económicas en Zúrich, Suiza.

Referencias:

- Agur, I., y S. Sharma. 2015. “Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy”. En *Institutional Structure of Financial Regulation—Theories and International Experience*, editado por Robin H. Huang y Dirk Schoenmaker. Londres: Routledge.
- Amer, D. W., E. Avgouleas, D. Busch y S. L. Schwarcz, eds. 2019. *Systemic Risk in the Financial Sector: Ten Years after the Great Crash*. Toronto: Centre for International Governance Innovation.
- Florini, A., y K. Florini. 2017. “It’s Not Just about Paris: International Climate Action Today”. *Foreign Service Journal* (julio/agosto): 26–31.
- Kupers, R. 2020. *A Climate Policy Revolution: What the Science of Complexity Reveals about Saving Our Planet*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McChrystal, S., T. Collings, D. Silverman y C. Fussell. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. Nueva York: Portfolio/Penguin.



FOTO: CORTESÍA DE FEDERICO GUTIÉRREZ

El Milagro Medellín

*El exalcalde **Federico Gutiérrez** analiza cómo, dando prioridad a la seguridad y la sostenibilidad, se allanó el camino hacia una ciudad para el siglo XXI*

EN 1991, MEDELLÍN, la segunda ciudad más grande de Colombia, era la más violenta del mundo. Hoy en día, la “ciudad de la eterna primavera” es reconocida internacionalmente como una de las más innovadoras, inclusivas y sostenibles del mundo.

Federico Gutiérrez, nacido en Medellín en 1974, cuando Colombia apenas entraba en un período violento de conflicto armado, fue alcalde de la ciudad desde enero de 2016 hasta enero de 2020, y ayudó a impulsar muchos de los esfuerzos que cimentaron el futuro de paz y prosperidad de la ciudad. Reconoce que la determinación y unidad de la gente de Medellín fue lo que permitió a la ciudad superar la violencia y el conflicto, y resurgir como una urbe galardonada y admirada a nivel mundial. En una entrevista con Marjorie Henríquez de F&D, Gutiérrez comparte sus perspectivas sobre la notable transformación de la ciudad durante las últimas tres décadas.

F&D: ¿En qué punto comenzaron a cambiar las cosas para Medellín?

FG: En la década de 1980 y 1990 nuestra sociedad tocó fondo y vivió lo peor de la tragedia del narcoterrorismo. En 1991 alcanzamos una tasa de 381 homicidios por cada 100.000 habitantes. Hoy estamos

en una tasa aproximada de 20 por cada 100.000 habitantes, una disminución del 95%. Y aunque la única cifra aceptable sería cero homicidios, hemos avanzado ostensiblemente en la reducción de la violencia y el respeto por la vida.

Hablar de un momento específico de cambio es complejo y debatible. Desde que los empresarios decidieron quedarse en Medellín en la década de 1980 y 1990, a pesar de la violencia, se empezó a gestar un modelo clave para el cambio: el trabajo en equipo. El tejido empresarial de nuestra ciudad es sumamente sólido y eso se puede explicar en gran medida por las dificultades que tuvo que sobrellevar el sector privado para sobrevivir. En medio de la violencia, permanecer fue un gran acto de valentía.

No existen fórmulas mágicas, pero sí existen fórmulas certeras, y una de ellas es el trabajo articulado entre el sector público, el sector privado, las universidades y la sociedad civil. El trabajo en equipo como sociedad fue factor determinante para emprender la transformación social de la ciudad. La mafia en su momento trastocó nuestros valores: el trabajo duro y honesto lo convirtió en dinero fácil, la sobriedad la cambió por la opulencia y, lo peor de todo, le quitó valor a la vida y en su lugar le puso un precio. Aunque nos falta camino por recorrer, hemos avanzado en la recuperación de valores como la vida, el respeto y la libertad.

En menos de tres décadas, Medellín se ha convertido en un referente más para el mundo. Es una ciudad innovadora en materia social que hoy incluso es sede del centro para la Cuarta Revolución Industrial para América Latina, en alianza con el Foro Económico Mundial. Haber vivido lo peor como sociedad nos hizo más fuertes y resilientes. Medellín es una ciudad que reconoce su pasado, mira con orgullo su presente y, sobre todo, con esperanza su futuro.

F&D: Como alcalde, ¿cuáles fueron sus prioridades?

FG: Las prioridades de un gobierno deben de alguna manera ser las prioridades de la gente. Para nosotros, esos temas fueron la educación, la seguridad y la sostenibilidad.

En educación tuvimos el presupuesto más alto en la historia de Medellín. Con uno de los programas bandera, logramos regresar a las aulas a más de 8.000 niños que estaban por fuera del sistema educativo por diversos motivos. También, otorgamos más de 43.000 becas para educación superior. Esa a la vez es la mejor estrategia para la seguridad en el largo plazo: brindar oportunidades de triunfar en el marco de la legalidad.

En seguridad, dimos golpes contundentes a estructuras que venían operando durante décadas. El tema de seguridad sigue siendo bastante complejo. Todavía existe criminalidad en Medellín, pero es mucho más

silenciosa que la de los carteles de la década de 1980 y 1990. No hablamos exclusivamente de estrategias policiales. Se trata de un modelo integral que brinda oportunidades y construye confianza, al tiempo que combate la criminalidad, y que se centra en inversión social estratégica que le permite al Estado llegar a donde antes había un vacío del que se apoderaba la ilegalidad.

En cuanto a sostenibilidad, lo primero fue poner el tema de la calidad del aire en la agenda de la ciudad. Medellín, por su topografía y por sus vientos, tiene dos momentos del año en los que la calidad del aire disminuye ostensiblemente: marzo y octubre. Los datos sobre esto llevaban años en poder de las instituciones sin ser compartidos con la ciudadanía. La gente pensaba que el *smog* era neblina. Empezamos por reconocer el problema y visibilizarlo. Luego, nos propusimos convertirnos en la capital de la movilidad sostenible en América Latina: agregamos 65 buses eléctricos a la flota de la ciudad y los buses más viejos fueron renovados por otros con tecnologías limpias. *Metrocables* (teleféricos) nuevos, 80 kilómetros nuevos de ciclorutas, más andenes. Terminamos la estructuración técnica, legal y financiera de un nuevo tranvía en la zona occidental de la ciudad. Además iniciamos un piloto de taxis 100% eléctricos que se dejó en marcha. Soy un defensor del transporte público. Pocas cosas son más democráticas que un buen espacio público y un buen sistema de transporte público masivo.

También creamos 36 corredores verdes que hoy dan un respiro a las vías más congestionadas de la ciudad y sembramos más de 890.000 árboles.

F&D: Describa algunos de los logros más innovadores de la ciudad.

FG: Algunos autores han denominado lo ocurrido aquí como “El Milagro Medellín”. No creo que se trate de ningún milagro; nuestra transformación ha sido un asunto de muchos años y de mucha gente.

Por ejemplo, de la mano del sector empresarial, creamos *Tejiendo hogares*, una apuesta por construir el tejido social a partir de la formación en la disciplina positiva en las familias. Entendimos que poco servía tener las mejores inversiones físicas en los barrios si lo que había de las fachadas para adentro en los hogares era violencia contra las mujeres y contra nuestros niños. También pusimos en marcha *Medellín abraza su historia*, una construcción colectiva de memoria a propósito de la lucha por la cultura de la legalidad, que incluía el fortalecimiento del Museo Casa de la Memoria, la producción de documentales, la demolición del edificio Mónaco (anterior residencia de Pablo Escobar) para dar espacio allí al primer parque conmemorativo en honor a las víctimas del narcoterrorismo. También creamos *Parceros*, un programa



Medellín, Colombia.

FOTO: KAROL KOZLOWSKI/NEWS.COM

enfocado en recuperar a nuestros jóvenes que han entrado en el mundo de la criminalidad.

Aquí se ha construido institucionalidad que ha permitido crear capacidad de soporte para la inversión social. Las administraciones han dado continuidad a los proyectos de ciudad, sabiendo que las cosas no empiezan cada cuatro años con una elección.

F&D: ¿Qué hizo para cerciorarse de que Medellín continuara en esta dirección?

FG: El éxito de Medellín está basado en su gente y en la mutua confianza. El proceso a largo plazo de reconstruir la ciudad es una tarea colectiva; uno solo no hace nada.

Lo primero es reconocer lo bueno que viene de atrás, no solo para continuarlo, sino para mejorarlo, entendiendo que los períodos de gobierno son cortos. Logramos mejorar la calidad de vida, soportando esta afirmación en que alcanzamos el punto más alto del índice multidimensional de calidad de vida. Invertimos eficiente y transparentemente los recursos donde se necesitaban, y no necesariamente donde obtuvimos los votos. Emprendimos esfuerzos en ámbitos que incluso hoy los reconoce la ciudad: la lucha contra la criminalidad y la reivindicación de la legalidad, la concientización sobre la importancia del medio ambiente y la calidad del aire, la disminución de la deserción escolar, la apuesta por ser capital latinoamericana de la movilidad sostenible, la consolidación de Medellín como centro aliado para la cuarta revolución industrial.

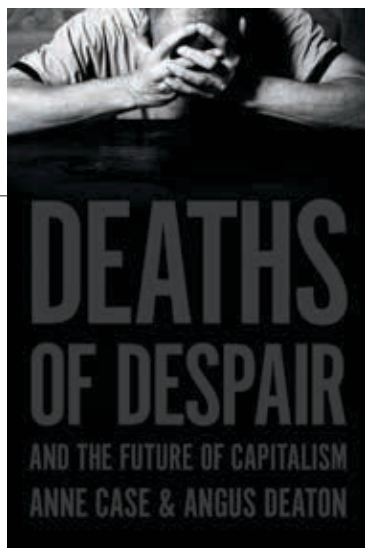
F&D: ¿Cómo hizo para escuchar las necesidades de sus ciudadanos?

FG: Durante años he caminado las calles de Medellín hablando con la gente, incluso antes de ser alcalde. Creo que es una de las características más importantes que hoy debe tener cualquier líder: saber escuchar, ponerse en los zapatos del otro y entender sus luchas diarias. **FD**

Aflicción y desigualdad

ESTE LIBRO PROFUNDIZA EN la investigación sumamente influyente llevada a cabo por Case y Deaton sobre la mortalidad provocada por la trágica epidemia de opioides de Estados Unidos, incluidos los suicidios y las hepatopatías alcohólicas. El libro, extraordinariamente bien escrito, es a la vez de gran alcance y sucinto.

La narración mantiene en todo momento una tensión brillante, entre la parte en negrita del título, *Deaths of Despair* (Muerte por desesperanza), una expresión que popularizaron Case y Deaton, y el subtexto generalista *and the future of capitalism* (y el futuro del capitalismo). Para entenderlo bien, hay que saber que los estudios de Case y Deaton se han convertido en el test de Rorschach de lo que periodistas, escritores de opinión e incluso muchos sociólogos consideran que aqueja a Estados Unidos hoy.



Anne Case y Angus Deaton

Deaths of Despair and the Future of Capitalism

Princeton University Press,
Princeton, NJ, 2020,
312 págs., USD 27,97

Se ha culpado a la desigualdad, la urbanización, la globalización, la brecha educativa y el sistema de salud del país, excesivamente caro pero deficiente, del escandaloso incremento de la tasa de mortalidad, sobre todo entre hombres blancos de mediana edad y, de forma desproporcionada, en las comunidades rurales más pobres y abandonadas.

Los autores muestran su solidaridad con las perspectivas progresistas de la sociedad moderna y proponen medidas para mejorarla, pero son prudentes a la hora de echar la culpa. A partir de los datos cruzados de los distintos estados, demuestran que “la pobreza no es el origen del incremento de

muertes por desesperanza”. Virginia Occidental y Kentucky son pobres y registran tasas de sobredosis elevadas, pero Misisipi y Arkansas, que también son pobres, no se enfrentan a un problema tan agudo. En cambio, algunos estados relativamente ricos, como Nuevo Hampshire y Utah, se han visto gravemente afectados. La ciudad de Nueva York y San Francisco son el epicentro de la desigualdad, pero han tenido menos problemas con los opioides.

Otro de los culpables señalados por los autores es la crisis financiera mundial, lo cual tendría sentido desde el punto de vista cronológico. No obstante, países como Grecia sufrieron recesiones mucho más profundas y largas que Estados Unidos, e incluso durante las horas más oscuras de

El verdadero villano en este libro es el sistema de salud de Estados Unidos.

ese país, la esperanza de vida siguió aumentando. Lo mismo puede decirse de España y la mayoría de los demás países de Europa. A pesar de las dudas en torno a las explicaciones progresivas estándar de las “muertes por desesperanza”, Case y Deaton aceptan que, en las comunidades rurales, la pérdida de empleo y empoderamiento podrían haber contribuido a exacerbar la crisis.

El verdadero villano en este libro es el sistema de salud de Estados Unidos. Los autores sostienen que los exorbitantes importes cobrados por hospitales, aseguradoras, farmacéuticas, médicos y fabricantes de dispositivos superan con creces el estándar internacional, a menudo porque en las últimas décadas el país ha tolerado curiosamente los monopolios. Case y Deaton presentan una serie de soluciones razonables para promover la reducción de precios y la inclusión. No obstante, sorprende su falta de paciencia ante quienes consideran que “Medicare para todos” es la panacea. Los autores subrayan que muchos países combinan con éxito los sistemas de salud públicos y privados, que no existe una solución única y que deben tenerse en cuenta los efectos de una transición.

En pocas palabras: es un libro excelente, que creo que estará en muchas listas de los 10 mejores de 2020. Aunque fue escrito antes de la COVID-19, la crítica a la manera de abordar la atención de la salud y la desigualdad en Estados Unidos es extraordinariamente premonitoria. En muchos sentidos, la crisis de opioides analizada por Case y Deaton es un microcosmos de la angustia que vive el mundo hoy en día, y sería una negligencia por nuestra parte no prestar atención a sus reflexiones. **FD**

KENNETH ROGOFF, titular de la cátedra Thomas D. Cabot de Política Pública y profesor de Economía de la Universidad de Harvard.

India: Ascenso y estancamiento

ESTE LIBRO OFRECE un inestimable relato sobre las políticas económicas adoptadas en India entre 1979, cuando el autor regresó a su país desde el Banco Mundial, donde trabajamos juntos durante un breve período y nos hicimos buenos amigos, y 2014. Es la historia de un éxito sustancial.

Ahluwalia estaba convencido de que un país tan pobre como India debía apuntar a un alto crecimiento económico. Esto, a su vez, exigía liberalizar la economía, a través de reformas institucionales pragmáticas. En el libro se detalla cómo la crisis de balanza de pagos de 1991 lo hizo posible y se le reconoce debidamente el mérito de haber aprovechado esa oportunidad al primer ministro Narasimha Rao, uno de los políticos más subestimados del país. Pero el héroe es el anterior Primer Ministro Manmohan Singh, con quien Ahluwalia trabajó estrechamente de principio a fin. De hecho, en 1990 Ahluwalia propuso el plan necesario en el “Documento M”, que “planteaba una estrategia integrada para la reforma y abarcaba la política fiscal, industrial, comercial y cambiaria”.

Indiscutiblemente, esas reformas colocaron a India en un sendero de mayor crecimiento. Esto se hizo aún más evidente en la primera década del nuevo milenio, cuando Ahluwalia se incorporó como vicepresidente de la Comisión de Planificación al gobierno de la Alianza Progresista Unida (UPA, por sus siglas en inglés), liderado por el Primer Ministro Singh, entre 2004 y 2014. Como él afirma, en “los primeros siete años [del gobierno de la UPA] se registraron tasas de crecimiento de 8,5%. Los indicadores de crecimiento de exportaciones, inversión privada y reducción de la pobreza también mostraron excelentes resultados”.

Sin embargo, el libro también plantea importantes preguntas. He aquí solo tres de ellas.

Primero, como Ahluwalia señala respecto a la década de 1990, “El modelo de cambio fue una combinación de gradualismo y lo que he denominado ‘reforma sigilosa’. ¿Por qué los políticos, especialmente el Partido del Congreso, nunca estuvieron dispuestos a seguir tomando el éxito de esas reformas y la necesidad de adoptarlas como centro de su plataforma política?”.

Segundo, ¿por qué se ha desacelerado el crecimiento? Del libro surgen dos explicaciones complementarias. Una es que el crecimiento se debió en parte a un insostenible auge crediticio en el sector privado, que dejó un legado de empresas en bancarota e instituciones financieras debilitadas, “el problema de los balances gemelos”. Otra



Montek Singh Ahluwalia
Backstage: The Story Behind India's High Growth Years
 Rupa Publications
 Nueva Delhi, 2020,
 464 págs., USD 35,99

es que las reformas iniciales, sobre todo la liberalización una vez desmantelado el sistema burocrático de la “Licencia Raj”, habían hecho para entonces todo lo que podían. India necesitaba reformas de segunda generación, particularmente de sus instituciones. Pero, como

El futuro económico de India era bastante incierto, aun antes de la COVID-19.

escribe Ahluwalia, “no prestamos suficiente atención a la necesidad de forjar instituciones que promoviesen una buena gobernanza”.

Por último, ¿qué sigue ahora? Ahluwalia describe los resultados económicos de los seis años de gobierno de la Alianza Democrática Nacional de Narendra Modi como algo que “comenzó con un estruendo y terminó con un lamento”. El gobierno tiene logros en su haber, pero ha hecho cosas indeseables (especialmente la desmonetización) y omitido hacer otras deseables (especialmente resolver el problema de la deuda). El futuro económico de India era bastante incierto, aun antes de la pandemia de COVID-19.

Pero el propio Ahluwalia era optimista cuando regresó a India en 1979. También fue un optimista durante toda su carrera. Concluye que, aún hoy, es “un irremediable optimista en cuanto a que... la historia de alto crecimiento y desarrollo de India... continuará”. Confiemos en que tenga razón. **FD**

MARTIN WOLF es editor asociado y comentarista económico principal del *Financial Times*.

Nuevas estrellas

Los nuevos billetes de Aruba destacan a los héroes de su flora y fauna

Nicole Braynen-Kimani y Melinda Weir

SE DICE QUE el humor es la mejor medicina y, en el caso de los arubeños, una buena dosis de humor fue justo el remedio para ayudarlos a aceptar el primer diseño de una nueva moneda desde 1990. Antes de la renovación del año pasado, el florín se había actualizado únicamente una vez, en 2003, pero la antigua serie había quedado obsoleta y se había convertido en blanco de falsificaciones. Con un pequeño equipo en un pequeño banco en una isla pequeña, el Banco Central de Aruba (BCA) puso en marcha la actualización de su moneda: un proceso que duró siete años, rindió homenaje a algunas estrellas nacionales y ganó un premio internacional.

Los arubeños, que tienen la suerte de disfrutar de hermosas playas, suaves brisas y mucho sol, también tienen muchos motivos para estar contentos. Pero lograr que la población local aceptara lo que el BCA estaba tratando de hacer con su nueva serie de billetes fue un desafío. “Los bancos centrales son instituciones muy áridas”, señala Jane Semeleer, Presidenta del BCA. Semeleer y su equipo sabían que solo poner los nuevos billetes en circulación y confiar en que la gente los aceptaría podría

no funcionar: una agradable sonrisa y un afable guiño arubeños no iban a ser suficientes.

Para presentar la nueva serie de 2019 a una población que aún se sentía apegada a la vieja moneda del país, al banco se le ocurrió la idea de incluir la fauna autóctona en una serie de posturas divertidas para una campaña de divulgación denominada “Streanan di Aruba” (“Estrellas de Aruba”). Los anuncios mostraban a los famosos animales de la nueva moneda sometiéndose a una sesión de belleza antes de interpretar el papel principal de una película: el glamur hollywoodiense unido a la fauna tropical, es decir, pájaros haciéndose la pedicura o una iguana en un *spa*.

El equipo del BCA quería despertar la curiosidad y el diálogo entre el público sobre las estrellas locales de los nuevos billetes, promoviéndolos en las redes sociales y los medios de difusión tradicionales. La campaña tuvo un “éxito enorme”, según Semeleer, y más del 85% de los billetes viejos fueron devueltos antes de sacarlos de la circulación.

Orgullo nacional

El BCA colaboró con artistas locales acostumbrados a captar la belleza de la isla en sus pinturas. Los nuevos diseños debían representar la flora y fauna de Aruba, especialmente los animales que rara vez atraen todas las miradas, como el cangrejo rojo terrestre, la tortuga verde en peligro de extinción, el carancho norteño y el turpial, y la iguana, que ahora vivirán para siempre días de gloria en los nuevos billetes. Según Semeleer, era importante mostrar un lado de Aruba distinto al de sus prestigiosas playas. “La naturaleza compite con el turismo, y para tener una industria sostenible, es necesario mantener nuestro hábitat natural en equilibrio”, destacó. “La naturaleza de Aruba es hermosa y vale la pena conservarla”.

Los brillantes colores y las mejores características de seguridad de la nueva familia de billetes parecían indicar que el equipo del BCA tenía en sus manos una serie que podía ganar un premio por su diseño. La Sociedad Internacional de Billetes Bancarios estuvo de acuerdo y eligió el billete de 100 florines de Aruba, con su joven iguana verde (que se torna gris a medida que envejece) como billete del año 2019.



FOTOS: CORTESÍA DEL BANCO CENTRAL DE ARUBA

Anuncios divertidos, como este que muestra el turpial del billete de 25 florines sometiéndose a una sesión de belleza, contribuyeron a la introducción de la nueva serie de billetes de Aruba de 2019. Algunos elementos del billete de 25 florines son la flor de la pasión, conocida por sus propiedades medicinales, y la cerámica tradicional.



Los nuevos billetes también destacan hitos históricos, objetos y aspectos de la cultura arubeña. El reverso del premiado billete de 100 florines, el billete de mayor circulación en Aruba, muestra varias bailarinas interpretando una danza folclórica, mientras que el billete de 25 florines destaca la cerámica amerindia, y los billetes de 10 y 50 rinden homenaje a la arquitectura pasada y presente.

Seguros y resistentes

Además de sus características divertidas, los nuevos billetes son muy duraderos y se encuentran entre los más seguros del mundo, ya que utilizan tecnología como una impresión de alto relieve; tinta que cambia de color, y una “superficie en movimiento” tridimensional, una franja móvil con microóptica miniaturizada, elementos forenses que permiten a las autoridades y al banco central identificar fácilmente los billetes y ayudan a mitigar las falsificaciones. Estas características de seguridad mejoradas fueron diseñadas por la empresa sueca Crane Currency.

Al igual que sus vecinos caribeños y otros países en todo el mundo, la economía de Aruba, con su fuerte dependencia del turismo, se ve perjudicada por la pandemia de la COVID-19. No obstante, esta nación insular se enorgullece de su resiliencia y de la capacidad de su gente para superar las adversidades.

Dice Semeleer que por eso su nuevo billete preferido es el de 200 florines, con su humilde carancho norteño en el anverso y una *caha di orgel* (un piano mecánico) en el reverso. “Para mí, [este pájaro] emana coraje y valentía”, señala. “Si nos fijamos en cómo hemos sobrevivido a lo largo de los años en esta pequeña isla, hay que ser fuerte, hay que ser valiente”. Las estrellas de los nuevos billetes de Aruba parecen encarnar el espíritu indómito que Semeleer atribuye a todos los seres vivos de la isla. **FD**

NICCOLE BRAYNEN-KIMANI y MELINDA WEIR integran el equipo de *Finanzas & Desarrollo*.

Como todos los billetes de la nueva serie, el billete de 100 florines de Aruba está orientado verticalmente y es más seguro. El billete de 100 florines de Aruba, que se presentaba por primera vez al concurso de la Sociedad Internacional de Billetes Bancarios, obtuvo el premio de billete del año 2019. Este billete muestra una carismática iguana, varias bailarinas interpretando una danza folclórica y la planta del álamo, una de las principales exportaciones de Aruba.

El FMI y la crisis de la COVID-19

El FMI ha respondido a la crisis de la COVID-19 desplegando con rapidez su asistencia financiera, suministrando asesoramiento sobre políticas económicas y creando herramientas especiales para apoyar a los países miembros. En IMF.org/COVID19 podrá acceder a los últimos análisis e investigaciones del personal técnico del FMI en respuesta a la pandemia.

Página del FMI sobre la COVID-19

Encontrará las últimas novedades, blogs, notas técnicas, podcasts y demás información sobre la respuesta del FMI a la crisis en IMF.org/COVID19

Observatorio de políticas

Lea más detalles sobre las medidas de política económica fundamentales tomadas por distintos gobiernos nacionales para limitar el impacto humano y económico de esta pandemia en IMF.org/COVID19policytracker

Financiamiento de emergencia

El FMI ha conseguido reforzar su capacidad de préstamo en USD 1 billón para responder con rapidez a un número sin precedentes de solicitudes de financiamiento de emergencia de más de 90 países hasta ahora. La lista incluye la asistencia de emergencia, por región, aprobada por el Directorio Ejecutivo del FMI. IMF.org/COVID19lendingtracker

Serie especial

Estas notas son preparadas por expertos del FMI como una guía y pretenden ayudar a los países miembros a abordar los efectos económicos de la COVID-19. IMF.org/COVID19notes

“ **Una crisis mundial como ninguna otra necesita una respuesta mundial como ninguna otra.**

—Kristalina Georgieva

”

Finance & Development, June 2020



MFISA2020002