

COVID-19 RESPONSES FOR EQUITY (CORE) GUÍA DE PROBLEMÁTICAS CLAVE



Mercado de Kantamanto, Accra, Ghana. El mercado más grande de África occidental para ropa y calzado de segunda mano, la mayoría de los cuales se importan del Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y China.

PHOTO: © ANDREW ESIEBO/
PANOS PICTURES

Políticas fiscales inclusivas y a prueba de crisis

Resumen

La pandemia de Covid-19 ha tenido un impacto significativo en las economías de la mayoría de los países. La diferencia está en la intensidad del impacto que varía desde contracciones económicas leves hasta crisis o recesiones devastadoras. Desde una perspectiva genérica, es evidente suponer que los países de ingresos altos (HIC) habrían lidiado con una destrucción económica más leve que los países de ingresos medios y bajos (LMIC). Sin embargo, un análisis más profundo revela que hubo varios factores que determinaron el impacto de la pandemia en un país, además de influenciar su capacidad para responder. Por ejemplo, las estructuras económicas actuales y las debilidades tuvieron un efecto notable en la capacidad de los países para brindar un estímulo fiscal adecuado. Estas debilidades siguen políticas procíclicas y no crean amortiguadores fiscales que puedan ayudar a construir mayor resiliencia. Un hallazgo interesante que surgió fue que la calificación crediticia de un país es el determinante más relevante en la respuesta fiscal al Covid-19. Esta es una de las áreas más importantes en las que los HIC tiene una ventaja notable en comparación con los LMIC. Otro desafío clave que afectó de manera desproporcional a los LMIC fue la falta de digitalización y acceso a Internet, lo que obstaculizó el crecimiento

económico y la capacidad de los países para realizar transferencias de dinero y brindar apoyo rápidamente.

La investigación respaldada por el Covid-19 Responses for Equity Programme (CORE), que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), reveló algunas lecciones y recomendaciones emergentes para abordar estos desafíos y mejorar la resiliencia de los países ante futuras crisis. Una de las primeras, y más importantes recomendaciones, es que los países inviertan fuertemente en sus sistemas de salud y de protección social para sus ciudadanos, lo que ayudaría a desarrollar su resiliencia para futuras crisis. La adopción de políticas de libre comercio y evitar el proteccionismo también constituyen lecciones importantes de la pandemia. Otra lección relevante es la implementación de la perspectiva de género en las políticas monetarias y fiscales, ya que las mujeres han sido afectadas de manera desproporcional por la pandemia. Además, los países deberían adoptar políticas fiscales y monetarias expansivas en la medida de lo posible para aumentar la demanda. Por último, los estados también necesitan fortalecer sus mecanismos e instituciones financieras y reducir la interferencia política para poder ayudar a mantener la calidad de los activos en el sector bancario.

Problemáticas clave

Los impactos económicos heterogéneos de la pandemia

Es bien sabido que la pandemia ha ocasionado impactos negativos en la economía mundial y de los países. Sin embargo, los niveles de impacto variaron significativamente en los países de ingresos altos (HIC), capaces de resistir las crisis mucho mejor que los países de ingresos medios y bajos (LMIC), e incluso hubo algo de variación entre los LMIC. Por ejemplo, Raga and te Velde (2022) descubrieron que, basados en las previsiones prepandémicas, Perú debía crecer un 3,6 por ciento. No obstante, la pandemia contribuyó a una contracción real de la economía peruana del 11 por ciento, lo que supuso un 15 por ciento de pérdida de crecimiento debido a la pandemia. Algo similar ocurrió en Sri Lanka donde se pronosticó un crecimiento del 1,5 por ciento, pero la pandemia causó una contracción económica del -3,6 por ciento en 2020: el peor valor en los 73 años de independencia del país. En cambio, Tanzania creció un 4,8 por ciento en 2020, lo que representa solo un 1 por ciento más bajo de lo pronosticado antes de la pandemia. Los motivos de estos diferentes impactos son variados: políticas de contención diversas, presiones económicas previas a la pandemia, distintos tamaños de paquetes fiscales y vulnerabilidades sociales preexistentes.

Debilidades existentes de las políticas y estructuras económicas

Los estudios y análisis de investigadores sugieren que una de las problemáticas clave que dificultó la capacidad de los países de responder eficazmente a la pandemia fueron los desafíos estructurales en los sistemas económicos. Por ejemplo, Adeniran (2020) observó que la pandemia expuso limitaciones estructurales con las que lidian los países de ingresos bajos (LIC) en África, como las deficiencias en la economía digital, la falta de inclusión social y financiera, y los mercados financieros nacionales subdesarrollados. Asimismo, al contrario del pensamiento económico convencional, muchos LIC siguen políticas procíclicas, por ejemplo, no ahorran durante un auge económico, lo que perjudica su preparación y capacidad para responder de manera eficaz a una crisis económica repentina (Adeniran 2020). Se debería adoptar un enfoque a largo plazo para fortalecer los sistemas que apoyan la ejecución de respuestas, lo que incluye reforzar los sistemas de salud pública y protección social, formalizar el mercado laboral y crear amortiguadores fiscales. En Nigeria, Ekeruche and Adeniran (2021) también sugieren, como una opción política para desarrollar amortiguadores fiscales, la optimización de las estructuras de gobernanza de los países con elevados costos de gobernanza.

El rol de las calificaciones crediticias en la determinación de respuestas fiscales

Una problemática clave, pero menos discutida, que determina la respuesta fiscal de un país es la calificación crediticia. Benmelech and Tzur-Ilan (2020) explican que las calificaciones crediticias soberanas antes de la crisis eran el factor más relevante que afectaba la política fiscal de un país durante la pandemia de Covid-19. Esto es cierto no solo en los LMIC, sino también en los países de ingresos altos (HIC). Es decir, incluso en economías avanzadas de ingresos altos, la calificación crediticia de un país afecta su



Trabajadores del servicio público brindan servicios de salud a los desplazados internos en campamentos y comunidades de acogida en los estados del noreste de Nigeria.

PHOTO: © TV SENSE/PSI/CC BY-NC 2.0

capacidad de implementar políticas fiscales expansivas. La pandemia de Covid-19 ha bajado las calificaciones en siete países del África subsahariana desde marzo del 2020, incluidas algunas de las economías más grandes de la región, debido a factores como una contracción económica repentina, el ratio inicial de deuda en relación con el producto interno bruto (PIB), la acumulación de nuevas deudas (que aumenta los déficits fiscales actuales) y el pago de intereses reales sobre la deuda (Shipalana, O'Riordan and Prinsloo 2021). Por lo tanto, Shipalana *et al.* sugirieron la suspensión de evaluaciones de los países en desarrollo por parte de las agencias de calificación crediticia hasta que las cadenas globales de suministro y producción regresen a los niveles previos a la pandemia (*ibid.*). Estas medidas se pueden tomar para futuras crisis y contracciones económicas.

La falta de adopción de tecnologías digitales e inclusión financiera

Los países que contaban con una baja penetración digital entre sus ciudadanos tuvieron dificultades para brindar apoyo rápidamente. Por ejemplo, en Nigeria, la digitalización es una problemática estructural clave que impide al país alcanzar sus objetivos económicos. Cabe señalar que la proporción de personas con acceso a Internet respecto a la población era solo del 7 por ciento en 2017 (Ekeruche and Adeniran 2021). Por lo tanto, los LMIC que cuentan con una gran población informal necesitan aprovechar de manera eficaz las tecnologías digitales para garantizar que los servicios básicos financieros estén al alcance de la población (Shipalana *et al.* 2021). En este sentido, los países deben aprender lecciones de Kenia, en donde se aprovecharon plataformas de tecnología financiera bien desarrolladas como un canal para estimular la liquidez y aumentar la inclusión financiera durante la pandemia. Durante gran parte de 2020, se eliminaron los cargos por transacciones de hasta KES 1000 (USD 8,8), se aumentó el límite de transacciones diarias de dinero móvil por persona a KES 150 000 (USD 1326) en comparación con el límite anterior de KES 70 000 (USD 619) y se eliminó el límite mensual de transacciones de dinero móvil por mes (Raga and te Velde 2022).

Lecciones emergentes

La necesidad de más inversiones para mejorar las redes de seguridad y la protección social

La primera lección emergente es que los gobiernos deben invertir fuertemente en mecanismos de protección social y políticas de educación y salud. Esta acción es particularmente esencial para construir la resiliencia económica de los grupos vulnerables, como las mujeres, la juventud y las personas mayores para evitar que caigan debajo de la línea de pobreza y construir resiliencia ante crisis a largo plazo. Por citar un caso, Tanzania Social Action Fund (TASAF) llevó a cabo un programa piloto de pago electrónico en 16 distritos en donde más del 65 por ciento de los destinatarios del Productive Social Safety Net Programme han sido mujeres (Mashindino and Kazi 2022). Además de tener el potencial para impulsar el crecimiento económico y mantener solventes las cuentas financieras públicas, estas medidas tiene como fin reconstruir mejor (Build Back Better) después de la pandemia mediante el aumento de la productividad, la reducción de las desigualdades sociales y de ingresos, y la creación de un sistema de protección social capaz de proteger a todos los ciudadanos de crisis externas (Jaramillo and Escobar 2021).

La implementación de una perspectiva de género para políticas fiscales y monetarias

Es de común conocimiento que la pandemia de Covid-19 ha tenido diferentes niveles de impacto en hombres y mujeres, ya que las profesiones donde las últimas son mayoría enfrentaron disrupciones y cambios abruptos más severos que los sectores dominados por hombres, como se demostró en Etiopía (Tekleselassie *et al.* 2023). Por consiguiente, hay una necesidad imperiosa de implementar una perspectiva de género en las políticas fiscales y monetarias. En Zimbabue, Mabugu *et al.* (2022) recomendaron que se realicen esfuerzos conjuntos para aumentar el capital social en la agricultura de subsistencia, donde las mujeres tienen una alta representación, ya que esto podría ayudar a mejorar los ingresos. Además, Papadavid and Pettinotti (2021) explican que las políticas monetarias alternativas, como las disposiciones especiales dirigidas a grupos o sectores específicos, pueden tener efectos que promuevan la igualdad de género si esas medidas benefician principalmente a mujeres. Por ejemplo, la reducción de la tasa de interés en el sector agrícola en Bangladesh puede impactar en las mujeres que trabajan como jornaleras. Dado que las mujeres constituyen más del 50 por ciento de la mano de obra agrícola, existe la posibilidad de que

un préstamo estimule una mayor inversión en granjas y aumente la demanda de trabajadores contratados, muchos de los cuales serán mujeres que realizarán tareas como el deshierbe o la cosecha (*ibid.*).

La adopción de políticas de comercio libre y abierto

Otra lección clave que surge a partir de la investigación es que los países deben reformar sus estrategias y políticas de comercio. A partir de la revisión de la evidencia de Sri Lanka, Kenia y Tanzania, Raga and te Velde (2022) sugieren que promover el comercio regional, atraer la inversión extranjera directa, diversificar el comercio, realizar acuerdos de libre comercio y preservar la apertura comercial pueden reducir las vulnerabilidades ante futuras crisis y estimular una recuperación inclusiva y equitativa. Asimismo, en los LIC del continente africano, Adeniran (2020) expone que el comercio interno en África es un área que puede aprovecharse para obtener un mayor crecimiento y una mejor movilización de recursos. Los LIC pueden beneficiarse de las oportunidades creadas por la African Continental Free Trade Area (AfCFTA) para impulsar su crecimiento económico.

La necesidad de adoptar políticas fiscales y monetarias expansivas

Los investigadores encontraron que una característica en común entre los países que tuvieron un éxito moderado en gestionar el impacto económico de la pandemia era la adopción de políticas fiscales y monetarias expansivas que ayudaron a potenciar la demanda agregada. Por ejemplo, en Uganda, el gobierno implementó políticas como la reducción de la tasa del banco central, la disminución del coeficiente de reservas y la promoción de la flexibilidad regulatoria en las instituciones financieras supervisadas por el banco central que ofrecen servicios de reestructuración de préstamos caso por caso, entre otras (Okumu, Kavuma and Bogere 2021). Sin embargo, se debe tener precaución, especialmente en el caso de los LIC, donde las políticas expansivas pueden causar un aumento de la inflación.

Fortalecimiento de las instituciones financieras y la conservación de su independencia

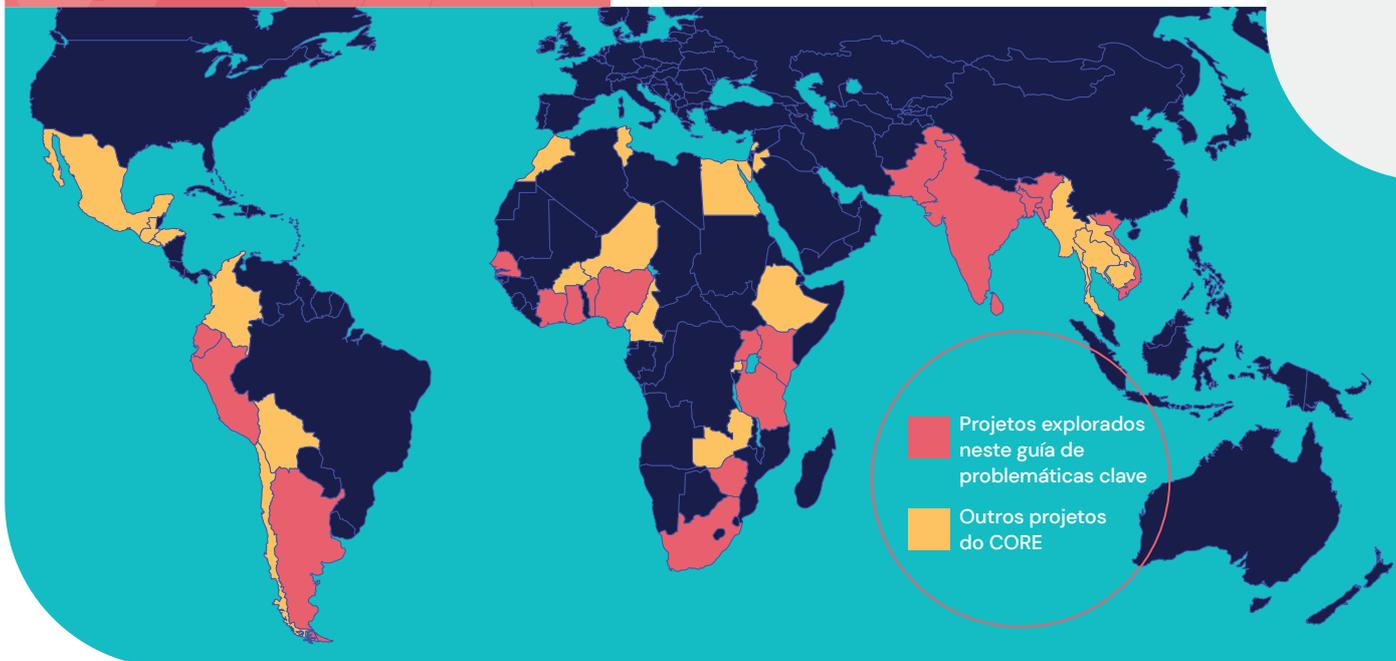
La tercera lección importante es que los países deben fortalecer sus entes reguladores e instituciones financieras y permitirles controlar la elaboración de políticas sin la interferencia de políticos. La independencia de las instituciones monetarias es fundamental para el control de la inflación y la sostenibilidad fiscal. Estas limitaciones estructurales dificultaron la implementación eficaz de políticas económicas en los LIC, por lo que es necesario abordarlas (Adeniran 2020). Contar con instituciones financieras sólidas puede ayudar a mantener la calidad de activos: un factor esencial a la hora de determinar la cantidad de apoyo fiscal que se puede brindar durante las crisis y contracciones económicas. Por ejemplo, en Kenia, la organización International Monetary Fund (IMF) determinó que la pandemia había agravado las deficiencias preexistentes de la calidad de activos en el sector bancario. La proporción de préstamos improductivos de los bancos aumentó del 12,7 por ciento en febrero de 2020 al 14,1 por ciento en diciembre del mismo año (Raga and te Velde 2022), lo cual afectó la capacidad del país para responder adecuadamente a los impactos de la pandemia.



Mujeres que trabajan en una fábrica textil donde cosen prendas para la exportación en Dhaka, Bangladesh.

PHOTO: © G.M.B. AKASH/PANOS PICTURES

Proyectos destacados



Respuesta de política macroeconómica ante el Covid-19 en África

Este proyecto generó evidencia para apoyar a los responsables de la elaboración de políticas, especialmente a ministros de finanzas, para promover intervenciones y políticas ambientales sostenibles y socioeconómicas justas a corto y largo plazo. El proyecto apoyó el aprendizaje entre pares y el fortalecimiento de capacidades de los responsables de formular políticas y grupos de expertos en políticas seleccionados, para lograr respuestas sólidas a la pandemia en las medidas fiscales y monetarias, opciones de financiamiento y programas para apoyar a los grupos vulnerables y la manera en la que pueden contribuir a la reconstrucción sostenible, inclusiva y resiliente al clima de las economías.

PAÍSES

• Benín • Nigeria • Senegal • Sudáfrica • Tanzania • Uganda

SOCIOS

• Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales (SAIIA) • Centro para el Estudio de las Economías de África

Conformación de la macroeconomía en respuesta al COVID-19: estímulo económico responsable, sector financiero estable y reactivación de las exportaciones

Este proyecto buscó contribuir al conocimiento de políticas macroeconómicas que eran clave para las respuestas a la pandemia de Covid-19 de países de ingresos bajos. Los impactos de la pandemia en las economías de estos países son significativos y agravan el crecimiento de la pobreza y el hambre. Había una necesidad apremiante por obtener sugerencias, análisis y datos fiables para las políticas económicas y las medidas monetarias y fiscales necesarias a fin de mitigar los impactos e impulsar una recuperación sostenible e inclusiva.

PAÍSES

• Bangladesh • Kenia • Perú • Sri Lanka • Tanzania

SOCIOS

• Overseas Development Institute (ODI) • Institute of Economic Affairs (IEA)

Simulations and Field Experiments of Policy Responses and Interventions of Policies to Promote Inclusive Adaptation and Recovery before the Covid-19 Crisis

Este proyecto se centra en el impacto de la pandemia de Covid-19 y la eficacia de las políticas actuales y futuras en 11 países en desarrollo para identificar las medidas políticas más inclusivas y eficaces. En nueve países, utilizó un modelo de simulación para descubrir los posibles efectos de varias políticas de respuesta en diferentes etapas de la crisis: epidemia y aislamiento obligatorio, reapertura gradual y recuperación total. En dos países, se ampliaron las evaluaciones de impacto experimental en curso para evaluar intervenciones específicas de respuesta a la pandemia. Para guiar la investigación, se utilizaron preguntas relacionadas con los impactos de la pandemia en las poblaciones y las economías nacionales, y los resultados orientarán la toma de decisiones a nivel nacional.

PAÍSES

• Argentina • Benín • Costa de Marfil • Ecuador • Etiopía • Ghana • Kenia • Nigeria • Pakistán • Vietnam • Zimbabue

SOCIOS

• Asociación para la política económica (PEP)

Lectura adicional y referencias

Lectura adicional

Ahmed, S. and Chinembiri, T. (2021) *[Navigating Covid-19: African Women and Digital Financial Access in South Africa and Nigeria](#)*, Policy Brief No. 2 (Covid-19 Responses for Equity Initiative), Cape Town: Research ICT Africa (accessed 12 June 2023)

Bhattacharya, D.; Islam Khan, T. and Hossain Rabbi, M. Md. (2021) *[Covid-19 and Bangladesh Macroeconomic Impact and Policy Choices](#)*, Research Paper, Dhaka: Centre for Policy Dialogue (CPD) (accessed 12 June 2023)

IPAR-Rwanda (2021) *[Rwanda's Post-Covid-19 Economic Recovery: The Role of E-Commerce](#)*, Policy Brief, Rwanda: Institute of Policy Analysis and Research (accessed 12 June 2023)

Kong, T.Y.; Li, Y. and Tong, S.Y. (2023) *[Responses to Facilitate Post-Covid-19 Economic Recovery: A Regional Perspective](#)*, Working Papers on Covid-19 4, Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute (CDRI) (accessed 12 June 2023)

Referencias

Adeniran, A. (2020) *[Comparative Study of Policy Responses to Covid-19 in LICs in Africa](#)*, Policy Briefing, Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA) (accessed 12 June 2023)

Benmelech, E. and Tzur-Ilan, N. (2020) *[The Determinants of Fiscal and Monetary Policies During the Covid-19 Crisis](#)*, Working Paper 27461, Cambridge MA: National Bureau for Economic Research (NBER) (accessed 12 June 2023)

Ekeruche, M.A. and Adeniran, A. (2021) *[Lessons for Macroeconomic Policy from Nigeria Amid the Covid-19 Pandemic](#)*, Policy Briefing, Johannesburg: SAIIA (accessed 12 June 2023)

Jaramillo, M. and Escobar, B. (2021) *[Building Back Better After the Covid-19 Pandemic: A Diagnosis and Reactivation Proposal for Peru](#)*, Lima: GRADE (accessed 12 June 2023)

Mashindino, J.O. and Kazi, V. (2022) *[Macroeconomic Policy Development in Tanzania](#)*, Policy Briefing, Johannesburg: SAIIA (accessed 12 June 2023)

Mabugu, R.E.; Henseler, M.; Makochekeka, A.; Maisonnave, H. and Chitiga, M. (2022) *[Simulations of Policy Responses and Interventions to Promote Inclusive Adaptation to and Recovery from the COVID-19 Crisis in Zimbabwe](#)*, Working Paper 2022-15, Nairobi: Partnership for Economic Policy (PEP) (accessed 12 June 2023)

Okumu, M.I.; Kavuma, S.M. and Bogere, G. (2021) *[Uganda and Covid-19: Macroeconomic Policy Responses to the Pandemic](#)*, Policy Brief, Johannesburg: SAIIA (accessed 12 June 2023)

Papadavid, P. and Pettinotti, L. (2021) *[A Gender Approach to Monetary and Financial Policies in the Covid-19 Recovery](#)*, London: Overseas Development Institute (ODI) (accessed 12 June 2023)

Raga, S. and te Velde, D.W. (2022) *[Shaping the Macro-Economy of Low- And Middle-Income Countries in Response to Covid-19: A Synthesis of Policy Responses and Options to Build Back Better and Promote a Rainbow Recovery From Covid-19](#)*, Synthesis Paper, London: Overseas Development Institute (ODI) (accessed 12 June 2023)

Shipalana, P.; O'Riordan and Prinsloo, C. (2020) *[The Macroeconomic Impact of Covid-19 on Africa](#)*, Policy Brief, Johannesburg: SAIIA (accessed 12 June 2023)

Tekleselassie, T.G.; Araar, A.; Abay, M.H. and Abay, K.A. (2023) *[The Impact of the Covid-19 Pandemic on Household Welfare in Ethiopia: Evidence from a Microsimulation Exercise](#)*, Working Paper 2023-03, Nairobi: PEP (accessed 12 June 2023)

ACERCA
DE ESTA
GUÍA

Esta Guía de problemáticas clave fue redactada por **Devanik Saha**, investigador en Institute of Development Studies (IDS). Se creó como parte del programa Covid-19 Responses for Equity (CORE) Knowledge Translation Programme, que apoya la traducción del conocimiento que surge de la iniciativa CORE. Con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), CORE integra 20 proyectos para comprender los impactos socioeconómicos de la pandemia, perfeccionar las respuestas actuales y generar mejores opciones de políticas para la recuperación.

Las opiniones aquí expresadas son las de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de IDRC, su Junta Directiva ni IDS. Esta guía se distribuye según los términos de la [Licencia Creative Commons de Atribución 4.0 Internacional \(CC BY\)](#), que permite el uso, la distribución y la reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se dé crédito a la fuente y los autores originales, y que se señalen las modificaciones o adaptaciones.

© Institute of Development Studies 2023

DOI: [10.19088/CORE.2023.006](#)