

COVID-19
CORONAVIRUS
RESPONSE

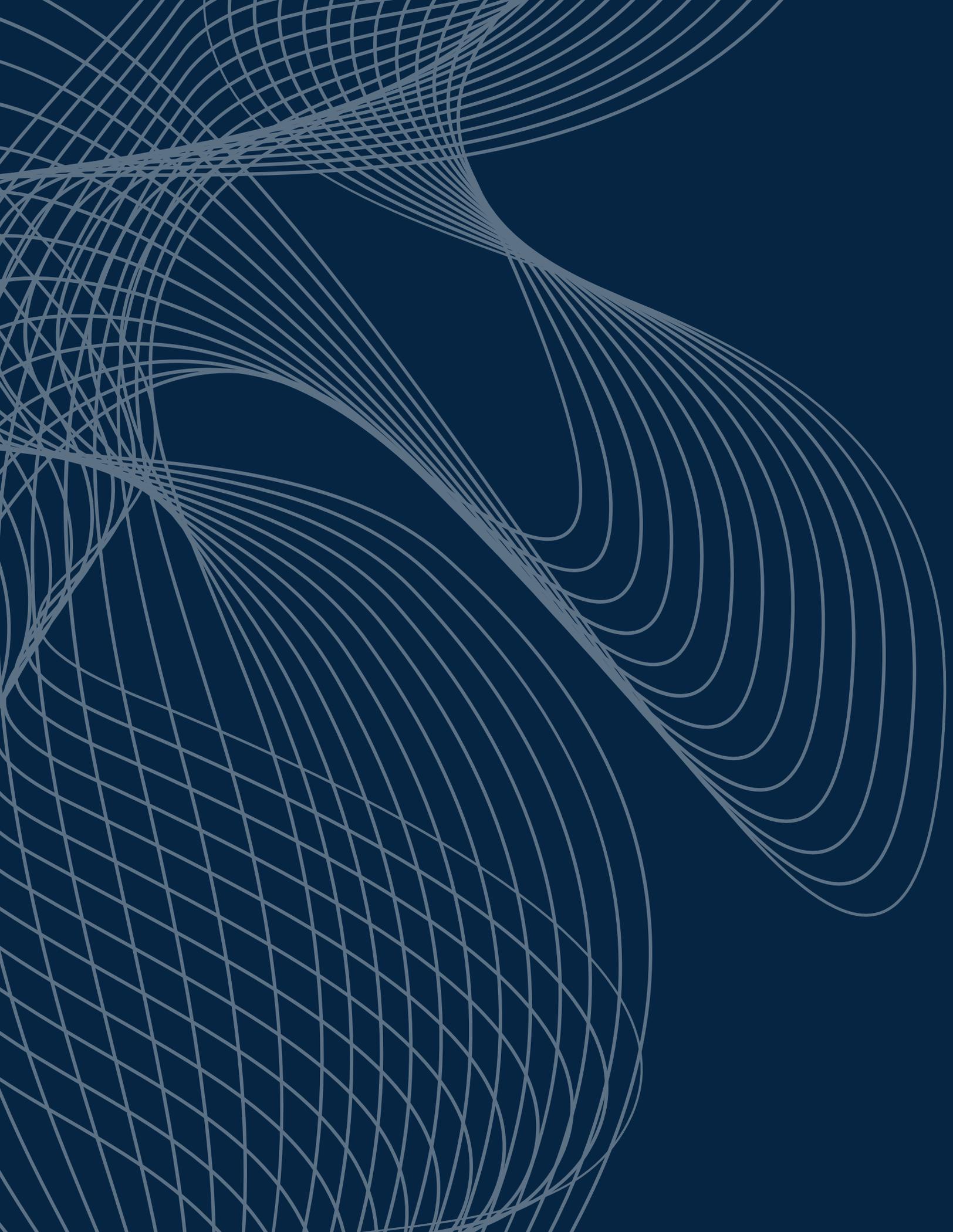


GRUPO BANCO MUNDIAL

PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS Y LAS ECONOMÍAS:

POLÍTICAS INTEGRADAS
EN RESPUESTA A LA COVID-19





**PROTECCIÓN
PARA LAS
PERSONAS
Y LAS
ECONOMÍAS:**
POLÍTICAS INTEGRADAS
EN RESPUESTA A LA COVID-19

© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW,
Washington, DC 20433
Teléfono: +1 (202) 473-1000
Internet: www.worldbank.org

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Los resultados, interpretaciones y conclusiones aquí expresados no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este.

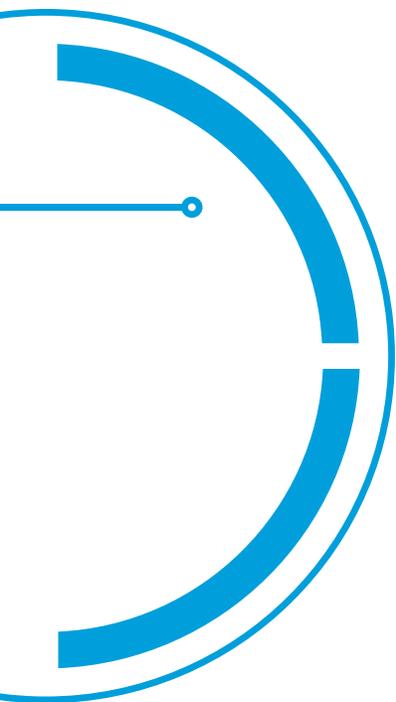
El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en este trabajo está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales, en tanto se cite la fuente.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: +1 (202) 522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño: Israel David Meléndez



Agradecimientos

Este documento se basa en la nota de debate escrita por Martin Rama y Hans Peter Lankes, *The Economic Policy Response to the COVID-19 Crisis* (Políticas económicas de respuesta a la crisis de la COVID-19), así como en las contribuciones de expertos de todo el Grupo Banco Mundial, con inclusión de todas las Prácticas Mundiales; la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo; los grupos de Temas Mundiales de Fragilidad, Conflicto y Violencia de Género; la Unidad de Integración de la Mente, el Comportamiento y el Desarrollo (eMBeD), y equipos regionales y nacionales, entre otros.

Agradecemos profundamente la importante contribución de Sameera Maziad Al Tuwajiri y Seemeen Saadat, quienes elaboraron las versiones anteriores de este informe. El resumen fue redactado por Roberta Gatti y Laura Rawlings. El equipo del Proyecto de Capital Humano, bajo la dirección de Hana Brix, elaboró el documento principal: Ramesh Govindaraj y Zelalem Yilma Debebe (capítulo 2); Kelly Johnson, Maya Brahman, Aaron Buchsbaum, Amer Hasan y Kavita Watsa (capítulo 3), y Alexander Leipziger, Mohamed Jelil y Salina Giri (capítulo 4). Los anexos con la matriz de políticas, la orientación de las respuestas y los recursos fueron preparados por Aaron Buchsbaum, Kelly Johnson, Laura Rawlings, Junya Yuan y Nuoya Wu. Por último, agradecemos especialmente a John Steinhardt por su apoyo en la etapa de edición.

Mari Pangestu, directora gerente de Políticas de Desarrollo y Alianzas; Qimiao Fan, director de Estrategia y Operaciones, y Nadir Mohammed, director de Estrategia y Operaciones, Desarrollo Humano, brindaron orientación estratégica y apoyo de gran utilidad. Aart Kraay, Richard Damania, Roberta Gatti, Vivien Foster y William F. Maloney proporcionaron ideas y asesoramiento. El equipo también agradece las contribuciones y los comentarios de Claire Chase, Feng Zhao, Halsey Rogers, Harideep Singh, Karla Carvajal, Jozefien van Damme, Leslie Elder, Margaret Grosh, Martine Heger, Mickey Chopra, Norman Loayza, Roumeen Islam, Shokraneh Minovi, Shwetlena Sabarwal, Caglar Ozden, Jevgenijs Steinbuks, Hanan Jacoby, Deon Filmer, Emanuela Galasso, Biju Rao, Harris Selod, Mike Toman y Berk Ozler. Se reconoce especialmente la ayuda del equipo de eMBeD, dirigido por Renos Vakis, el equipo de Género, dirigido por Caren Grown, y el equipo de Fragilidad, Conflicto y Violencia, dirigido por Franck Bousquet.

Índice

07	Siglas
08	Resumen: Marco de políticas integradas en respuesta a la COVID-19
	Introducción
08	Principios clave para orientar la adopción de decisiones
10	Contención de la pandemia
11	La respuesta económica para salvar las vidas y los medios de
12	subsistencia
13	Apoyo a la transición luego de la COVID-19 y mitigación del impacto de
	las futuras pandemias
14	Preparación e impulso para la recuperación económica
17	1. Introducción a los capítulos
19	2. Contención de la pandemia y protección de la salud
20	2.1 Prevenir y contener la propagación de la enfermedad
24	2.2 Garantizar la continuidad de los servicios de salud
25	2.3 Garantizar la inclusión de los grupos vulnerables en la respuesta
	sanitaria
26	2.4 Establecer sistemas e instituciones bien integrados y sostenibles
27	2.5 Conclusión
29	3. Protección del capital humano y de los medios de subsistencia
	para la recuperación económica
30	3.1 Proteger hoy a los hogares mediante el apoyo a los ingresos,
	la seguridad alimentaria y el acceso a servicios esenciales
33	3.2 Interactuar y mantener la comunicación con las comunidades
	para aumentar la confianza y fomentar la acción coordinada
34	3.3 Fortalecer la resiliencia en la prestación de servicios
37	3.4 Conclusión

39	4. Liderazgo para la respuesta en materia de política económica
40	4.1 Establecer un liderazgo sólido
41	4.2 Proteger a los más pobres y vulnerables
42	4.3 Respaldar los empleos y las empresas
44	4.4 Preservar la estabilidad del sector financiero
45	4.5 Movilizar apoyo internacional
46	4.6 Vincular la respuesta inmediata con la recuperación sostenible
48	4.7 Conclusión
50	ANEXO 1 Opciones de respuestas operativas a la COVID-19 en países de ingreso bajo y de ingreso mediano y en contextos de fragilidad, conflicto y violencia
52	ANEXO 2 Orientación de las respuestas de protección social de emergencia a la COVID-19
55	ANEXO 3 Recursos seleccionados sobre la COVID-19
	Consideraciones principales
21	Recuadro 1 Consideraciones principales sobre la flexibilización del confinamiento en lugares con transmisión comunitaria generalizada
30	Recuadro 2 Grupos vulnerables
41	Recuadro 3 Gestión de las finanzas, las pérdidas y los riesgos del sector público
42	Recuadro 4 Concesiones en materia de políticas: Proteger a los más pobres y vulnerables
43	Recuadro 5 Concesiones en materia de políticas: Proteger a las empresas
45	Recuadro 6 Concesiones en materia de políticas: Respaldar al sector financiero
46	Recuadro 7 Promover el comercio y retener la inversión extranjera directa
48	Recuadro 8 Aprovechar las oportunidades para efectuar reformas y fomentar la resiliencia y el crecimiento
49	Recuadro 9 Espacio fiscal en los países en desarrollo

Siglas

CCC	comunicaciones sobre cambios de comportamiento
DIC	desarrollo impulsado por la comunidad
GRD	gestión del riesgo de desastres
VE	virus del Ébola
EIE	enfermedad infecciosa emergente
FCV	fragilidad, conflicto y violencia
VG	violencia de género
RHS	recursos humanos para la salud
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
PIB	país de ingreso bajo
PIMB	países de ingreso mediano bajo
MERS	síndrome respiratorio de Oriente Medio (o el coronavirus causante de este síndrome)
PIM	país de ingreso mediano
EPP	equipo de protección personal
PSR	prestador de servicios de remesas
SARS	síndrome respiratorio agudo severo (o el coronavirus causante de este síndrome)
PRA	realización de pruebas, rastreo de contactos y aislamiento
ASH	agua, saneamiento e higiene

Resumen:



Las políticas de respuesta a la crisis deben calibrarse cuidadosamente, teniendo en cuenta las prioridades a la hora de hacer concesiones. La necesidad de salvar vidas y mantener los medios de subsistencia en la actualidad debe equilibrarse con la preparación para una recuperación eficaz, resiliente y equitativa en el futuro.

MARCO DE POLÍTICAS INTEGRADAS EN RESPUESTA A LA COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado una emergencia sanitaria a nivel mundial y una crisis económica sin precedentes en la historia. Los Gobiernos que enfrentan esta amenaza se encuentran en territorio desconocido, pero las tres prioridades en materia de políticas que se abordan en este documento son claras:

- La contención de la enfermedad es primordial para combatir la pandemia, y ciertas medidas —como la realización de pruebas y el rastreo de contactos—, combinadas con el aislamiento y el tratamiento de las personas infectadas, pueden generar beneficios de primer orden.
- La crisis económica exige un esfuerzo paralelo y simultáneo para preservar los empleos, proteger los ingresos y garantizar el acceso de las poblaciones vulnerables a los servicios.
- Si bien hoy los Gobiernos toman medidas para desacelerar la pandemia y proteger las vidas y los medios de subsistencia, también deben pensar en preservar la estabilidad macroeconómica, continuar generando confianza y mantener una comunicación clara para evitar recesiones más profundas y tensiones sociales. De cara al futuro, esta crisis puede ser una oportunidad para reconsiderar las políticas y volver a construir con sistemas más sólidos para las personas y las economías.

Tanto a corto como a largo plazo, se presentan intrincadas concesiones en materia de políticas, determinadas por las complejas interacciones entre los factores epidemiológicos, los aspectos demográficos, el espacio fiscal, la capacidad de los Gobiernos y la fortaleza de los sistemas de salud y de prestación de servicios. No existen precedentes ni respuestas simples. Los errores son inevitables. Todas las soluciones disponibles probablemente sean costosas, complicadas y, en cierta medida, inadecuadas, habida cuenta de la magnitud y la complejidad de la crisis. A modo de introducción al informe más detallado, en este resumen se proponen varios principios generales que pueden orientar las decisiones en materia de políticas en este difícil contexto. Asimismo, se describen brevemente las posibles soluciones para brindar apoyo inmediato, con miras a la recuperación a mediano plazo.

La epidemia está avanzando rápidamente, y su contención plantea un conjunto de desafíos singulares. El virus de la COVID-19, detectado inicialmente en Wuhan (China) a fines de diciembre de 2019, se ha propagado velozmente a todas las regiones del planeta. Al igual que algunas pandemias anteriores, como las del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) y el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), la COVID-19 es de origen zoonótico. Puede transmitirse con facilidad, aun cuando las personas infectadas sean asintomáticas, lo que complica la detección de casos y reduce los incentivos para que muchas personas infectadas disminuyan su nivel de actividad. La mortalidad por COVID-19

COVID-19 genera una crisis de demanda y, a la vez, de oferta, lo que plantea desafíos sin precedentes. Como resultado de las perturbaciones económicas mundiales vinculadas con la crisis de salud, los países experimentan una disminución de la demanda extranjera y una caída de los precios de los productos básicos. Los países de ingreso bajo se ven cada vez más excluidos de los mercados financieros mundiales, además de tener que enfrentar salidas de capitales y una reducción de las remesas. Además de la caída de la demanda y la tensión financiera, la crisis de la COVID-19 también conlleva una importante crisis de oferta. La amenaza de la interrupción de las cadenas de suministro se cierne sobre todo el mundo, lo que se traduciría en la escasez de insumos esenciales y el aumento de los precios de los alimentos. Una diferencia importante con respecto a las crisis anteriores es la posibilidad de que se vuelvan a producir alteraciones de la oferta hasta que se cree una vacuna. Esta amenaza repercute en las perspectivas de recuperación. A nivel nacional, las medidas de distanciamiento social y los confinamientos, que muchos países han implementado de alguna manera para prevenir el contagio, reducen tanto la oferta como la demanda laboral y elevan los costos de transacción.

Los Gobiernos tienen una función esencial que cumplir para contener la pandemia y afrontar las repercusiones económicas. Mientras no exista una cura o una vacuna, las medidas de contención son fundamentales para reducir el número de nuevos infectados. Las experiencias de la República de Corea y Singapur indican que la realización generalizada de pruebas, junto con el rastreo de contactos y el aislamiento, resultaron eficaces al principio del brote. Estas medidas, combinadas con el distanciamiento social focalizado —en especial en el caso de las personas más vulnerables y los adultos mayores—, pueden contener la propagación del virus y hacer que las pérdidas económicas sean relativamente limitadas en comparación con el confinamiento total. En el ámbito económico, los Gobiernos deberán actuar como aseguradores de última instancia. La prioridad de todos los países es movilizar y emplear recursos —en toda la sociedad— para reorientar el gasto hacia la salud, proporcionar alivio a los hogares y las empresas, y prepararse para la recuperación. Los paquetes de ayuda económica se diseñan en tiempo real y en un contexto de gran incertidumbre generada por las numerosas incógnitas acerca de las características y la evolución de la enfermedad. En consecuencia, la adopción de decisiones deberá ser adaptativa a fin de dejar margen para corregir el rumbo.

El tipo de políticas de respuesta estará determinado por las características de cada país. Debido a las limitaciones en materia de capacidad y acceso a las pruebas, es posible que los países en desarrollo no puedan realizar pruebas y rastrear los contactos de las personas infectadas. Por eso, necesitan soluciones alternativas de bajo costo para que la contención sea viable y eficaz, con especial atención a los posibles focos infecciosos, como las zonas densamente pobladas y los barrios marginales urbanos. En los países con un espacio fiscal reducido y un alto nivel de informalidad, los responsables de la formulación de políticas solo disponen de un conjunto limitado de instrumentos. En el futuro inmediato, la distribución de dinero en efectivo entre los segmentos vulnerables de la población —no solo los pobres, sino también los trabajadores informales— será fundamental para proteger los medios de subsistencia y facilitar las políticas de contención. La asistencia y la coordinación a nivel internacional serán cruciales para subsanar los déficits de financiamiento y ayudar a los países a evitar decisiones en materia de políticas que pongan en peligro los avances de desarrollo logrados con tanto sacrificio.



Principios clave para orientar la adopción de decisiones

Antes de examinar las opciones específicas en materia de políticas en las diferentes etapas de alivio y recuperación, cabe considerar varios principios de alto orden que pueden orientar estas decisiones.

Se plantearán concesiones difíciles, y la elección deberá basarse en el contexto del país. Los países necesitarán encontrar un equilibrio para proteger a las personas contra la pandemia y, a la vez, garantizar el acceso a los ingresos, los alimentos y los servicios básicos. En la respuesta económica, los Gobiernos deberán diseñar medidas de apoyo para las empresas y los hogares, teniendo en cuenta que la crisis económica obedece principalmente al impacto en el mercado laboral. Esto implica que las opciones de respuesta deberán variar de acuerdo con la situación y el grado de formalidad laboral de los hogares y las empresas, haciendo especial énfasis en minimizar la pérdida de empleos y las crisis de ingresos conexas, así como en proteger a los grupos vulnerables. Habida cuenta de la urgencia de responder con rapidez y las escasas opciones disponibles para muchos países, es necesario adoptar medidas tanto a nivel nacional como internacional, pero sin olvidar que la mayoría de las soluciones serán costosas, a menudo apresuradas o fragmentadas, e insuficientes para resolver la totalidad de los desafíos que se presentan.

La información de calidad facilita un proceso de adopción de decisiones en materia de políticas adaptativo y basado en datos concretos. Tanto los macrodatos como los datos “pequeños” pueden desempeñar un papel importante. Realizar pruebas para detectar las infecciones es crucial, ya que los datos resultantes revelan la dinámica y las características de la epidemia. Las medidas conexas, como el rastreo de contactos, también son primordiales para controlar la propagación de la enfermedad. Asimismo, los datos económicos contribuirán a formular respuestas bien calibradas de alivio y recuperación. El elevado nivel de incertidumbre vinculado con la evolución

de la COVID-19 implica que los errores serán inevitables. Sin embargo, el uso de datos permitirá el intercambio de información para sopesar los costos y los beneficios a medida que los países adaptan y corrigen sus enfoques.

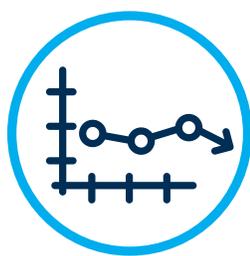
Para la respuesta inmediata y la recuperación a mediano plazo, se necesita un enfoque que abarque a toda la sociedad. En la etapa de emergencia, los Gobiernos pueden brindar incentivos o emplear mandatos para trabajar en coordinación con las empresas y las comunidades a fin de combatir la enfermedad, mantener el distanciamiento social y asistir a las personas afectadas por los impactos de la pandemia en la salud y la economía. La interrupción del acceso a bienes y servicios esenciales, como alimentos, atención médica y educación, no solo socavarán el bienestar actual, sino también la productividad futura.

En este momento, la gobernanza y la transparencia son aún más importantes para determinar la distribución de las inevitables pérdidas provocadas por la crisis de la COVID-19. Los Gobiernos deben evaluar lo que pueden lograr, y comunicar claramente la forma en que tienen previsto gestionar las pérdidas reales de valor económico, lo que será esencial para atenuar las tensiones sociales.

El liderazgo es fundamental, y los Gobiernos pueden utilizar comunicaciones claras y basadas en hechos para armonizar el comportamiento y fortalecer la confianza.

La adecuada contención de la pandemia depende de las políticas del Gobierno, pero también del comportamiento de la población. Los Gobiernos deberán asumir el liderazgo en colaboración con el sector privado, las comunidades y los medios de comunicación a fin de promover la acción colectiva responsable y mantener la cohesión social, elemento imprescindible para la estabilidad y la correcta recuperación.

Priorización de los grupos vulnerables. Las consecuencias sociales y económicas de la pandemia afectan desproporcionadamente a la población vulnerable. El riesgo de transmisión es especialmente alto entre aquellos que tienen menos posibilidades de practicar el distanciamiento social, como los residentes de barrios marginales urbanos y las personas institucionalizadas (que se encuentran en establecimientos penitenciarios, de salud, etc.); lo mismo pasa con otros grupos que no pueden seguir esta práctica por cuestiones económicas, como los comerciantes. La respuesta económica deberá servir para abordar la exacerbación de las vulnerabilidades preexistentes y brindar apoyo a quienes ven amenazados sus medios de subsistencia. Los impactos negativos serán más fuertes para aquellos que carecen de acceso a mecanismos de protección social. Las pérdidas de bienestar, la interrupción de los servicios de educación y cuidado de niños, y el aumento del estrés y la violencia pueden tener consecuencias irreversibles para las mujeres, las adolescentes y los niños. Otras características relativas a la discapacidad, el origen étnico, la religión o el área geográfica podrían agravar los impactos negativos.



Contención de la pandemia

FRENAR EL CONTAGIO GENERARÁ BENEFICIOS INMEDIATOS

Más allá de la prioridad urgente de crear una vacuna, la contención de la enfermedad es la estrategia que generará los beneficios inmediatos más importantes. La mayoría de las estrategias de contención incluyen alguna forma de distanciamiento. Mediante la realización de pruebas, el rastreo de contactos y el aislamiento se procura identificar y aislar a las personas que pueden transmitir la infección, tanto sintomáticas como asintomáticas. Este enfoque ha demostrado ser eficaz para reducir la propagación del virus, especialmente cuando se lo implementa de forma temprana. Asimismo, en países de todo el espectro de ingresos se han aplicado diversas formas de confinamiento y distanciamiento social para frenar la propagación de la enfermedad y retrasar la afluencia de pacientes de cuidados intensivos a los hospitales (lo que se conoce como “aplanar la curva”).

La capacidad de implementación, la disponibilidad y la asequibilidad de las pruebas, la capacidad del sector de salud y el espacio fiscal, entre otros factores, inciden en la viabilidad de las diferentes soluciones de contención. En forma paralela, los factores epidemiológicos y las vulnerabilidades subyacentes vinculadas con la estructura demográfica, la densidad de población, la pobreza y las comorbilidades determinan el alcance geográfico de la infección. Los países de ingreso bajo enfrentan el desafío especialmente complejo de definir estrategias de contención asequibles. La realización de pruebas, el rastreo de contactos y el aislamiento dependen de inversiones en pruebas asequibles, equipos complementarios y capacidad de implementación para llevar a cabo las pruebas y el rastreo de contactos. Si no existe un protocolo de realización de pruebas, rastreo de contactos y aislamiento aplicado de manera rigurosa y eficaz, todas las medidas de confinamiento deberán incluir algún tipo de solución de compromiso a corto plazo entre la contención y la actividad económica. Cuando se implementan en toda la sociedad, los confinamientos pueden ser muy costosos y, en los países pobres, las personas quizás no estén en condiciones económicas de cumplirlos. En estos contextos de menores recursos, donde las camas de hospital y los respiradores son escasos, y la pobreza y la actividad informal están generalizadas, los beneficios derivados del

distanciamiento social y el aplanamiento de la curva también podrían ser más limitados. Por lo tanto, algunas estrategias viables podrían ser: proteger a los adultos mayores y las personas vulnerables, mejorar el acceso al agua, fomentar las prácticas de higiene y lavado de manos, y prohibir temporalmente las reuniones sociales o permitir que se realicen con una cantidad reducida de asistentes¹.

FORTALECER LOS SISTEMAS DE SALUD PARA PROPORCIONAR LOS CUIDADOS DE IMPORTANCIA CRÍTICA QUE SE NECESITAN HOY

Los países deben tratar a los enfermos y, a la vez, garantizar la continuidad segura de los servicios de salud prioritarios, que incluyen los cuidados de importancia crítica, las vacunas y la salud reproductiva y maternoinfantil. Se necesitan procesos de triaje e innovaciones para minimizar las interrupciones de la cadena de suministro de equipos médicos y medicamentos esenciales. Renovar los centros de salud y optimizar los recursos humanos en el sector de la salud ayudará a gestionar el mayor número de pacientes de atención urgente. Dado que los necesidades de recursos pueden resultar abrumadoras para muchos países de ingreso mediano bajo, los Gobiernos deberán lograr la participación del sector privado para ampliar eficazmente la capacidad. En algunos entornos, la telemedicina y la ciber salud pueden incrementar el alcance de los servicios de salud. La cooperación entre todos los estados y entre estos y el sector privado será esencial, en particular para garantizar el acceso confiable a la energía, los servicios públicos, el transporte y las telecomunicaciones.

REFORZAR LA VIGILANCIA SANITARIA A FIN DE PREPARARSE PARA FUTUROS BROTES

El fortalecimiento gradual de los sistemas de salud es fundamental para controlar la COVID-19 de manera sostenida y prepararse para futuros brotes. A corto plazo, el aumento de la capacidad para realizar pruebas, rastrear contactos y aislar casos y el fortalecimiento de otros aspectos de la vigilancia sanitaria pueden ayudar a contener las posibles nuevas olas de infección. Las medidas basadas en el enfoque “una salud” que se requieren con urgencia en la actualidad para prevenir y contener los brotes de la enfermedad seguirán siendo cruciales a largo plazo. Se necesitan acciones continuas para abordar la transmisión zoonótica de animales a seres humanos, mejorar los sistemas de gestión del riesgo de desastres y adaptar la planificación urbana para facilitar el control de enfermedades. El fortalecimiento de los sistemas de salud también implica utilizar datos confiables para focalizar las medidas y proporcionar al público información concreta y con una base científica. Esto aumentará la confianza pública y acelerará el control de la enfermedad en el presente, a la vez que permitirá extraer datos concretos de la crisis actual a fin de reforzar la preparación para el futuro. Asimismo, probablemente haya oportunidades de recurrir al sistema de educación terciaria para que brinde cursos rápidos de capacitación a enfermeros, técnicos de laboratorio y otros profesionales de la salud.

¹ <https://som.yale.edu/sites/default/files/mushfiq-howell-v2.pdf>



La respuesta económica para salvar vidas y medios de subsistencia

MANTENER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS ESENCIALES

Además de los impactos en la salud, la COVID-19 ha alterado el acceso de las personas a los servicios esenciales, los alimentos y los medios de subsistencia, lo que se ha traducido en la reducción o la reversión de los logros en materia de capital humano obtenidos con mucho esfuerzo en los ámbitos de salud, educación, competencias y productividad. Los hogares y las poblaciones más pobres y vulnerables se ven más afectados, especialmente porque en muchos casos no están en condiciones de cumplir el distanciamiento social debido a las necesidades económicas o porque han perdido el acceso a los ingresos. A corto plazo, los Gobiernos deben considerar la posibilidad de ampliar la protección social para respaldar el consumo de los hogares mediante el aumento de la cobertura o los montos de las transferencias monetarias y las obras públicas diseñadas adecuadamente, junto con la seguridad social, según corresponda. Otros instrumentos incluyen las políticas de retención y recuperación del empleo, especialmente para ayudar a las empresas a retener a los trabajadores, dada la importancia que revisten los impactos en el mercado laboral. Las estrategias innovadoras para garantizar el acceso continuo a la educación ante el cierre de las escuelas pueden incluir el aprendizaje a distancia y el apoyo a los padres y las comunidades, con especial atención a la equidad y la inclusión. En los lugares donde las escuelas siguen abiertas, las políticas deben centrarse en la concientización sobre los riesgos, la seguridad, la higiene y el apoyo a los alumnos. A fin de garantizar el acceso a diversos servicios, será fundamental mantener y ampliar la conectividad digital, el transporte seguro y el acceso a la electricidad.

La protección de la producción y las cadenas de suministro de alimentos es crucial, habida cuenta de las amenazas en torno a la seguridad alimentaria y el riesgo de inflación.

Dado que gran parte de las agroindustrias pertenecen al sector informal, un riesgo importante es que la disponibilidad de alimentos se vea limitada. A fin de preservar el total funcionamiento de las cadenas de suministro, será necesario implementar “canales verdes” abiertos para el transporte de alimentos, junto con otras soluciones, por ejemplo, mejorar el almacenamiento de alimentos en los establecimientos agrícolas y encontrar formas innovadoras de ayudar a las agroempresas a afrontar los mayores costos de seguridad y cumplir las reglamentaciones sanitarias. Cuando corresponda, se pueden proporcionar a los agricultores los insumos necesarios (semillas, fertilizantes, plaguicidas, equipos, productos veterinarios) para la cosecha siguiente. Asimismo, se deben implementar políticas para proteger las cadenas de suministro en otros sectores de importancia estratégica, como los equipos utilizados en la atención de la salud.

SOSTENER LA ECONOMÍA: PROTEGER LAS EMPRESAS, LOS PUESTOS DE TRABAJO Y LOS HOGARES

La COVID-19 está afectando a todo el tejido de las economías, que incluye a las empresas, los sistemas de prestación de servicios y los hogares. Por lo tanto, a corto plazo, los países deben proteger toda la economía para mantener los medios de subsistencia, posibilitar la contención y acelerar la recuperación. De acuerdo con la estructura económica de los países, este apoyo se articulará y se focalizará mediante diferentes instrumentos.

La crisis de la COVID-19 incide en las empresas a través de la perturbación de la oferta —vinculada con la caída del empleo, la falta de bienes intermedios y la reducción de la productividad— y la crisis de demanda. El impacto se ve intensificado por las medidas de confinamiento y agravado por el deterioro del acceso al crédito y la mayor incertidumbre. Las conclusiones preliminares indican que una elevada proporción de empleos se verá afectada por la crisis. A menos que se implementen políticas para protegerlos, numerosos empleos productivos y empresas rentables podrían desaparecer, lo que se traduciría en una recuperación económica más lenta y costosa. Un ejemplo de ello serían los futuros costos relacionados con la cobertura de las vacantes creadas por la destrucción del empleo especializado en la actualidad.

A diferencia de lo que se cree, el carácter singular de la crisis de COVID-19 pone de manifiesto la necesidad de proteger los puestos de trabajo. Los paquetes de estímulos adoptados por varias economías avanzadas se basan explícitamente en este principio. Estos paquetes comprenden garantías de empleo, subsidios salariales, desgravaciones fiscales, financiamiento para capital de trabajo y alivio del servicio de la deuda y del balance. Estas intervenciones, si se condicionan al mantenimiento del empleo, pueden proteger tanto las capacidades de las empresas como los ingresos de los trabajadores². Los sectores y las ocupaciones más afectados (por ejemplo, las ventas minoristas, la hotelería, el turismo y las actividades recreativas) están principalmente

² Otra forma de proteger los puestos de trabajo es continuar pagando a los prestadores de servicios de primera línea, como los docentes, para garantizar la continuidad de los servicios básicos y proporcionar un estímulo fiscal.

orientados al público y tienen altas tasas de empleo femenino; estos sectores justifican una consideración especial. Los países también pueden proteger los puestos de trabajo priorizando los salarios de los prestadores de servicios públicos de primera línea, a fin de ayudar a garantizar la continuidad de los servicios básicos.

En los países de ingreso bajo, donde existe un nivel elevado de informalidad, es probable que los instrumentos destinados a proteger a las empresas del sector privado alcancen solo a una porción pequeña del sector productivo.

Garantizar la disponibilidad de financiamiento para las empresas más pequeñas y sus trabajadores debe ser una prioridad, dado que no es posible beneficiarlos adecuadamente por medio de instrumentos formales, como las políticas tributarias o los subsidios salariales. Esto reviste especial importancia en el caso de las mujeres propietarias de empresas, quienes pueden verse desproporcionadamente afectadas debido a que las restricciones de liquidez exacerban las brechas de género preexistentes en el acceso al financiamiento. El financiamiento podría otorgarse por medio de bancos comerciales, instituciones de microfinanciamiento, plataformas de préstamos digitales, cadenas de suministro de empresas, Gobiernos locales, comunidades u otros intermediarios. Sin embargo, esto debería respaldarse con medidas de rendición de cuentas e incentivos, como la distribución de riesgos de la cartera y las garantías para intermediarios que permitan la socialización de las posibles pérdidas.

También es probable que las empresas informales se vean considerablemente perjudicadas debido a la reducción de la demanda y los cierres impuestos por las medidas de control del contagio. Las actividades de estas empresas suelen llevarse a cabo en zonas con mucha población que representan una amenaza para la contención de la enfermedad³. Dado que la distinción entre las microempresas y las personas generalmente es poco clara, el apoyo destinado a este segmento deberá adoptar la forma de transferencias monetarias para los trabajadores informales, en lugar de respaldar a las empresas informales. Es posible que los trabajadores del sector formal cuenten con disposiciones de protección social en sus contratos de empleo, por ejemplo, un seguro de desempleo o una cobertura de seguro médico, mientras que los más pobres quizás ya reciban ayuda de programas de asistencia social. Entre estos dos grupos se encuentran numerosas personas vulnerables pobres (y no pobres), por lo general trabajadores del sector informal, a menudo de sexo femenino y de zonas urbanas, cuyos medios de subsistencia se verán afectados de forma repentina y adversa.

La ampliación de la protección social tendrá una función de seguro esencial.

Con esta medida se apoyará el consumo de los hogares a través del aumento de la cobertura o los montos de las transferencias monetarias y las obras públicas adecuadamente diseñadas, y mediante políticas de seguridad social y de retención o recuperación del empleo. La elección entre las políticas más estrictamente focalizadas y las políticas más generales dependerá del espacio fiscal de los países y de los instrumentos disponibles para determinar la elegibilidad, una tarea difícil en los países con grandes sectores informales. Como regla muy general, la crisis actual exige una asistencia rápida y amplia, en vez de una focalización precisa.



Apoyo a la transición luego de la COVID-19 y mitigación del impacto de las futuras pandemias

A medida que los países inicien el proceso de retorno a la normalidad, los Gobiernos deberán prepararse para proteger a las personas tanto de un posible resurgimiento de la COVID-19 como de futuras pandemias.

A fin de ampliar las redes de protección social y la seguridad social, y adaptarlas para que sean más ágiles frente a las crisis, es preciso contar con recursos suficientes, en particular, financiamiento contingente para dar respuesta a las crisis, y realizar mejoras a los sistemas de prestación de servicios, incluidos los registros y pagos digitales. Ampliar la seguridad social para abarcar a quienes no tengan acceso a ella por medio de empleadores también es crucial para lograr la cobertura universal de la protección social. Para garantizar la continuidad del suministro de alimentos y de los ingresos rurales, quizás sea necesario brindar apoyo a los agricultores (por ejemplo, insumos). El restablecimiento de la educación y la reapertura de las escuelas dependen de las posibilidades de garantizar que las escuelas sean seguras y estén preparadas para apoyar a los alumnos y los padres. Es posible que se necesiten incentivos financieros para lograr que los alumnos vulnerables vuelvan a la escuela, así como programas adaptados a los grupos de alto riesgo específicos. Una vez que finalice la pandemia, habrá oportunidades para volver a construir con mejores herramientas. El aumento de la resiliencia de los hogares y los servicios depende de la mejora de la infraestructura; asimismo, se necesitan medidas tendientes a crear entornos normativos más eficaces e incrementar el acceso a los servicios de agua y saneamiento, electricidad e Internet de banda ancha.

³ <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/covid-19--policy-papers.html>



Preparación e impulso para la recuperación económica

GARANTIZAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y EL COMERCIO

Garantizar la estabilidad macroeconómica y evitar el colapso del sector financiero serán las cuestiones más urgentes cuando los deudores no puedan cumplir sus obligaciones y se acumulen las pérdidas. La transparencia y la confianza en las medidas del Gobierno serán primordiales. Los Gobiernos deberán intervenir para garantizar que el apoyo financiero se obtenga y se otorgue de manera transparente y justa, a fin de mantener la estabilidad macroeconómica y social. Sin embargo, diseñar una intervención gubernamental óptima no es tarea simple. A corto plazo, los Gobiernos deben ayudar a mitigar las crisis y absorber parcialmente el riesgo crediticio. Los Gobiernos sentirán la tentación de recurrir a soluciones menos adecuadas, por ejemplo, permitir que las empresas dejen de efectuar los pagos de servicios públicos o que los hogares retiren los ahorros para la jubilación. Estas medidas entrañan el riesgo de que las empresas de servicios públicos de infraestructura y los fondos de pensiones se vuelvan insolventes. En casos más extremos, los Gobiernos deberán intervenir en calidad de aseguradores de última instancia para gestionar las transferencias y los rescates necesarios, e incluso asumir participaciones en instituciones del sector financiero e industrias estratégicas para evitar el colapso del sector financiero. El riesgo es que estas medidas puedan abrir las puertas al patrocinio político y a las ineficiencias a largo plazo. Para evitarlo, se deben crear mecanismos sólidos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas, por ejemplo, mediante el establecimiento de fondos soberanos de inversión o empresas de gestión de activos. A mediano plazo, se deberán reestructurar las empresas y gestionar las quiebras, y el Estado deberá restituir cuidadosamente de los activos adquiridos para restablecer la competitividad en las empresas y el equilibrio macroeconómico en los países.

Ante la crisis sistémica generada por la pandemia, las medidas macroeconómicas probablemente sean costosas, lo que exigirá una gestión cuidadosa y una especial atención puesta en la deuda. Es probable que los países con un espacio fiscal limitado recurran al aumento de la deuda para brindar apoyo financiero a las empresas y los hogares. La deuda soberana de los países probablemente aumente de forma drástica a mediano plazo y requerirá una cuidadosa gestión.

Para hacer frente a la crisis será necesario adoptar numerosas decisiones clave en materia de política económica a nivel nacional; sin embargo, también será fundamental la protección del comercio mundial y de los flujos de capitales internacionales, junto con la coordinación de políticas entre todos los países. Para contener la pandemia, es posible que los Gobiernos deban restringir temporalmente el movimiento de personas a través de las fronteras. No obstante, las enseñanzas aprendidas a partir de la crisis financiera, alimentaria y de los combustibles de 2008-09 sugieren que la reducción de las exportaciones de alimentos para mantener los precios internos bajo control causa perturbaciones en las cadenas de suministro internacionales, lo que genera alzas de precios con consecuencias devastadoras para los pobres. En la crisis actual es necesario resistirse al cierre de las fronteras. Las fronteras abiertas preservan el acceso internacional a los alimentos y los suministros médicos esenciales (incluidos los insumos materiales para su producción). La coordinación continua garantizará que las decisiones en materia de políticas nacionales unilaterales relacionadas con la contención no produzcan efectos secundarios negativos a nivel internacional.

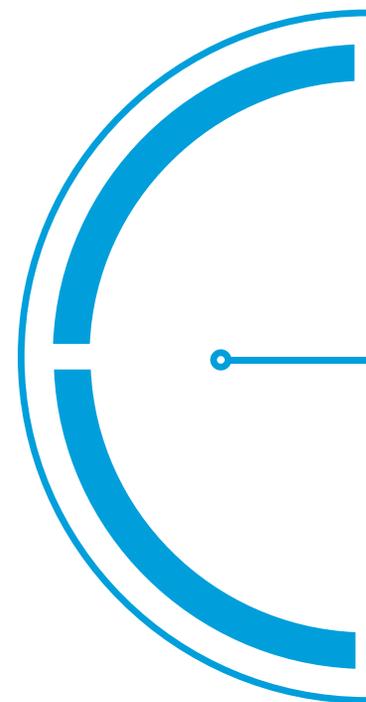
ESTIMULAR LA RECUPERACIÓN

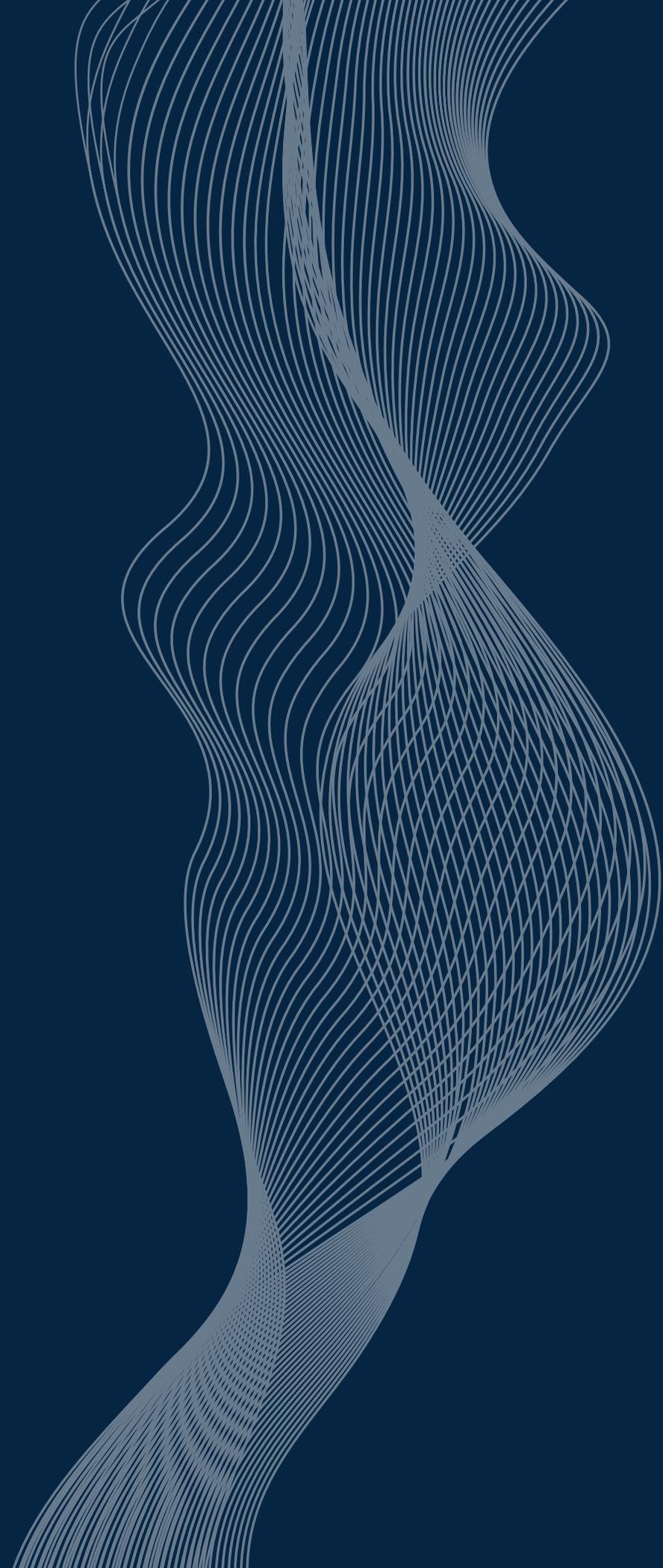
A fin de ayudar a las economías a recobrar los niveles anteriores a la crisis, las políticas deberán pasar de la gestión de la crisis a la recuperación. En este contexto se presentan oportunidades para efectuar reformas tendientes a promover instituciones más resilientes y un crecimiento inclusivo. Una vez que las economías salgan de la “hibernación” provocada por las medidas de contención, se pueden formular políticas para impulsar la demanda mediante una combinación adecuada de políticas monetarias y fiscales. La eficacia del estímulo fiscal depende de numerosos factores, incluidos el tamaño de los multiplicadores y la calidad institucional y el espacio fiscal del país (el ahorro público, la capacidad de recaudación de ingresos y el acceso a los mercados financieros). En los países donde la transmisión monetaria es escasa, y el espacio fiscal y los multiplicadores fiscales son limitados, una meta más viable para la política macroeconómica sería garantizar la continuidad de los servicios públicos, apoyar a los pobres y vulnerables, y mantener la estabilidad macroeconómica. A tal fin, la política fiscal no debería adoptar un carácter procíclico y la política monetaria debería garantizar una liquidez suficiente, manteniendo a la vez una inflación baja y estable. La gestión eficaz de la recuperación contribuirá a fortalecer de manera excepcional la legitimidad y la confianza en el Gobierno.

MOVILIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional será crucial para combatir la pandemia: permitirá garantizar la disponibilidad de insumos médicos y generará los incentivos adecuados para el desarrollo y la producción de pruebas, vacunas y tratamientos nuevos. Las adquisiciones centralizadas, los compromisos de compra anticipada y la cooperación internacional en materia de patentes e investigación pueden aprovecharse para fomentar la innovación y acelerar la producción, la disponibilidad y la asequibilidad de las vacunas y las pruebas. La cooperación internacional también será esencial para proporcionar apoyo financiero a los países de ingreso bajo, de modo que puedan responder eficazmente a las dimensiones económicas y de salud de la crisis, en particular, para ampliar las redes de protección y preservar el capital humano y los medios de subsistencia. Asimismo, las iniciativas internacionales de investigación entre distintas universidades pueden cumplir una función importante en la búsqueda de soluciones a nivel mundial.

Las organizaciones multilaterales pueden proporcionar apoyo presupuestario de desembolso rápido y proyectos de inversión, y los bancos centrales de los países avanzados deben facilitar el cambio de divisas mediante líneas de *swap* con sus contrapartes de los países en desarrollo. Asimismo, se deben movilizar recursos del sector privado mediante iniciativas de reducción del riesgo, a fin de ampliar la base de recursos para la recuperación en un momento en el que han colapsado los flujos privados netos dirigidos a los países en desarrollo y aumentar la capacidad de implementación en los entornos administrativos deficientes. Se pueden aprovechar los fondos de donantes para establecer acuerdos de mancomunación de riesgos a gran escala, especialmente orientados a los países más pobres, donde los riesgos son considerables aun en los tiempos más favorables. De forma paralela, las instituciones internacionales pueden adoptar medidas coordinadas para proporcionar un alivio de deuda sumamente necesario para los países que se enfrentan a un espacio fiscal limitado y crecientes coeficientes de endeudamiento.







1. INTRODUCCIÓN A LOS CAPÍTULOS

La COVID-19 no solo representa una emergencia de salud pública mundial, sino que también se ha convertido en una crisis económica internacional que probablemente aumente las desigualdades y afecte de manera desproporcionada a las poblaciones pobres y vulnerables.

La pandemia ha producido una crisis internacional y conmociones internas en todos los países. A nivel mundial, esta crisis implica una reducción drástica de las exportaciones, especialmente de materias primas; una caída de los precios de los productos básicos a mínimos históricos; una marcada disminución de servicios tales como el turismo, y un fuerte declive de las remesas. A nivel nacional, esta crisis entraña costos directos relacionados con la morbilidad, la atención médica y la incertidumbre, y costos indirectos vinculados con las medidas de contención y mitigación impuestas para reducir la propagación de la enfermedad, como la reducción del empleo, la caída de la capacidad de producción y la productividad, y el desgaste del capital humano. Lo que hace que gestionar esta emergencia sanitaria sea tan difícil es que, si no se la aborda, podría dar lugar a innumerables víctimas fatales; sin embargo, si se imponen medidas drásticas para contener la propagación de la enfermedad, el resultado podría ser una recesión muy profunda con efectos adversos en materia de pobreza, vulnerabilidad y capital humano.

La pandemia es simultáneamente una crisis de oferta negativa y una crisis de demanda negativa: reduce la capacidad de trabajar de las personas y la capacidad de producir de las empresas, a la vez que disminuye los incentivos (y elimina opciones) para que las personas consuman y las empresas inviertan. Es posible que perjudique desproporcionadamente a los países de ingreso bajo y mediano, debido a que carecen de la capacidad y los recursos necesarios para hacer frente a crisis sistémicas y tienen sectores informales más grandes, mercados financieros menos afianzados, menos espacio fiscal, e instituciones y mecanismos de gobierno menos desarrollados.

El impacto en el bienestar de las personas y los hogares es profundo, tanto en términos monetarios como no monetarios, con posibles consecuencias a largo plazo para el capital humano. Los hogares pierden sus ingresos debido a la enfermedad y a la reducción concomitante del empleo formal y no formal y de las remesas, a la vez que enfrentan el aumento de los precios de los bienes esenciales. Las interrupciones de la prestación de servicios y bienes esenciales —que incluyen la atención médica, la educación y la nutrición— no solo socavan el bienestar, sino también el capital humano y, por ende, la productividad futura. Las mujeres y otros grupos vulnerables excluidos del sistema de protección social formal son los más afectados. Asimismo, la disminución de las condiciones de bienestar, la interrupción de la educación y otros servicios, y el aumento del estrés y la violencia pueden tener consecuencias negativas irreversibles para las adolescentes y los niños. Las características relativas a la discapacidad, el origen étnico, la religión o el área geográfica podrían agravar aún más los impactos negativos.

La pandemia puede tener un profundo impacto negativo en las personas y en su productividad a largo plazo. Un liderazgo fuerte, la acción coordinada entre los distintos sectores y el compromiso de toda la sociedad pueden proteger a las personas y la economía, además de canalizar la recuperación hacia un crecimiento futuro.

ENFOQUE Y ESTRUCTURA

En este documento se describen las posibles respuestas y concesiones en materia de políticas para hacer frente al impacto económico y social de la pandemia actual. Se hace hincapié en los temas principales: proteger a las personas pobres y vulnerables y preservar las inversiones en capital humano, a la vez que se resguarda a las empresas, se salvaguarda el sistema financiero y, en definitiva, se estimula la recuperación económica. De acuerdo con el sencillo marco que se muestra a continuación, en las políticas de respuesta para proteger el bienestar y el capital humano se hace hincapié en el acceso a los servicios esenciales y los alimentos, y en la función que cumplen las comunidades y la comunicación para contrarrestar las crisis. Específicamente, el capítulo 2 se centra en la contención del virus y la respuesta sanitaria, y el capítulo 3 se orienta a la protección del capital humano y los medios de subsistencia de la población, con especial atención a las mujeres y los grupos vulnerables. Se hace hincapié en los temas principales: proteger a las personas pobres y vulnerables y preservar las inversiones en capital humano, a la vez que se resguarda a las empresas, se salvaguarda el sistema financiero y, en definitiva, se estimula la recuperación económica. De acuerdo con el sencillo marco que se muestra a continuación, en las políticas de respuesta para proteger el bienestar y el capital humano se hace hincapié en el acceso a los servicios esenciales y los alimentos, y en la función que cumplen las comunidades y la comunicación para contrarrestar las crisis. Específicamente, el capítulo 2 se centra en la contención del virus y la respuesta sanitaria, y el capítulo 3 se orienta a la protección del capital humano y los medios de subsistencia de la población, con especial atención a las mujeres y los grupos vulnerables. En el capítulo 4 se analiza la respuesta económica, tanto en lo que se refiere al alivio inmediato como a la manera de sentar las bases para una recuperación económica duradera.

En el informe se destacan algunas de las concesiones necesarias para mantener la coherencia macroeconómica y se sugieren opciones en materia de políticas en relación con el contexto del país. Por una parte, la protección del capital humano a lo largo y después de la pandemia de COVID-19 implica salvar vidas y resguardar el bienestar y la productividad futura. Por otra parte, para superar la recesión económica, es necesario respaldar a las empresas, prevenir el colapso del sector financiero y socializar las pérdidas. El diseño y el equilibrio de las políticas orientadas a proteger el capital humano y reactivar la economía dependen de las características del país, por ejemplo, el espacio fiscal, la capacidad institucional y las vulnerabilidades financieras, corporativas y estructurales. La eficacia de estas políticas depende en parte del comportamiento y las preferencias del mercado, que, a su vez, reflejan la confianza y el liderazgo general a nivel nacional y local.

El liderazgo, la gobernanza y la comunicación son elementos fundamentales de las políticas de respuesta satisfactorias. La comunicación clara, coherente y transparente de los líderes crea confianza y transmite una sensación de estabilidad en momentos de incertidumbre. El liderazgo eficaz a nivel nacional y local es esencial para determinar el comportamiento de las personas y las comunidades, y debe estar respaldado por decisiones basadas en fundamentos sólidos. Asimismo, para fomentar la acción colectiva y la cohesión social ante una pandemia que amenaza a las sociedades, los Gobiernos deben lograr la participación de líderes locales, empresas, organizaciones de la sociedad civil y personalidades influyentes para garantizar flujos de información adecuados y medidas concertadas. La matriz de políticas incluida en el anexo 1 ilustra la sensibilidad contextual de las políticas de respuesta, con ejemplos para respaldar el diálogo sobre políticas acerca del diseño más adecuado para circunstancias específicas.

MARCO: POLÍTICAS DE RESPUESTA A LA COVID-19





2. CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA Y PROTECCIÓN DE LA SALUD

Prevenir y contener la propagación de la COVID-19, centrando la atención en los grupos de riesgo, al tiempo que se garantiza la continuidad de todos los servicios esenciales de salud y se sientan las bases para crear resiliencia.

En el contexto de la COVID-19, el mundo enfrenta una pandemia de proporciones históricas. Al 12 de abril de 2020, la enfermedad había afectado a más de 1,8 millones de personas, con casi 113 000 muertos en 213 países y territorios, y había generado una sobrecarga de los sistemas de salud de todo el mundo. Es muy probable que estas estadísticas en realidad no reflejen las cifras totales, habida cuenta del considerable subregistro de casos y las limitadas capacidades de realización de pruebas. Las pandemias como la de la COVID-19 tienen efectos adversos generalizados en la prestación de servicios de salud en lo que respecta a acceso, continuidad y calidad, tanto a corto como a largo plazo. El impacto en los servicios de salud probablemente persistirá mucho después de que finalice la pandemia, debido a la falta de trabajadores de la salud y a la morbilidad residual entre aquellos que se recuperen de la afección aguda.

Muchos países carecen de los recursos necesarios para responder con rapidez o eficacia a la COVID-19. A corto plazo, todos los países deben prevenir y contener la propagación de la enfermedad, garantizar la continuidad de los servicios de salud y asegurarse de incluir a los grupos vulnerables en la respuesta sanitaria. A largo plazo, será primordial que establezcan sistemas e instituciones bien integrados y sostenibles.

Las medidas de emergencia para contener la enfermedad probablemente incidan en la economía a corto plazo; sin embargo, los responsables de la formulación de políticas también deben considerar las consecuencias de una desaceleración económica para la estabilidad política. Esto dará lugar a decisiones difíciles e incómodas en la búsqueda del equilibrio justo entre la mitigación de riesgos de salud posiblemente catastróficos y el mantenimiento o la recuperación de la actividad económica (Loayza y Pennings, 2020)⁴. No obstante, dado que muchos países aún se encuentran en las primeras etapas de la pandemia, deben centrar su atención inmediata en una estrategia de contención rápida y eficaz, adaptada a las características del país. En síntesis, si no se logra contener la enfermedad, la crisis podría ser mucho más costosa, tanto en términos sanitarios como económicos.

En este capítulo se analizan distintos enfoques multisectoriales urgentes para contener el virus y proteger la salud a corto plazo (secciones 2.1 a 2.3), así como para prevenir epidemias similares en el futuro y prepararse para ellas (sección 2.4).

⁴ Loayza, Norman V. y Steven Pennings (2020), *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries* (Política macroeconómica en tiempos de COVID-19: Manual básico para países en desarrollo), serie *Research and Policy Briefs* del Banco Mundial.



2.1 PREVENIR Y CONTENER LA PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD

Para contener la pandemia se necesita un enfoque que abarque a toda la sociedad, con la participación de diversos ministerios, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades, y la colaboración de las personas. Si bien gran parte de las reformas y medidas en materia de políticas están relacionadas con el sector de la salud, hay muchas actividades que pueden realizar los actores de distintos sectores para facilitar la contención de la enfermedad y, de este modo, limitar su impacto en la salud e incluso en el capital humano.

Desde la perspectiva del sector de la salud, el proceso de prevención y contención de la propagación de la COVID-19 incluye i) la vigilancia y la detección; ii) la prevención de la propagación en la comunidad mediante la contención inteligente; iii) la gestión clínica de casos mediante el fortalecimiento de los sistemas de salud; iv) la comunicación eficaz, y v) la disponibilidad de datos, la transparencia y la coordinación de los esfuerzos. Es poco probable que se logre erradicar la COVID-19 a corto o mediano plazo. El riesgo de reintroducción y resurgimiento de la enfermedad continuará y deberá controlarse de manera sostenible mediante la aplicación rigurosa de intervenciones clínicas, de salud pública y de otra índole mientras el virus circule entre los países y dentro de ellos. Esto supone adoptar las medidas que se indican a continuación.

- **Fortalecer la capacidad de vigilancia sanitaria y detección de la enfermedad.** La reducción de la mortalidad, la morbilidad y los impactos sociales y económicos de una epidemia como la de la COVID-19 dependerá de una respuesta de emergencia rápida. Esto significa la detección veloz de brotes locales y la evaluación simultánea del potencial epidémico en el país en su conjunto. Algunos brotes anteriores, como el del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) y del virus del Ébola, han demostrado que el costo de una epidemia aumenta de manera exponencial cuando se demora la detección. La capacidad de un país para lograrlo depende de su capacidad actual de vigilancia sanitaria, incluida la resiliencia de su sistema de atención primaria de la salud. En los lugares donde los sistemas son deficientes, la prioridad inmediata es fortalecer las capacidades pertinentes. En los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo que se ven limitados por la falta de recursos, la asistencia de la comunidad internacional es de vital importancia.
- **Impedir que la enfermedad se continúe propagando en la comunidad mediante la contención inteligente.** Una vez que se ha evaluado el potencial epidémico del brote, es fundamental definir la estrategia de contención correcta. Varias intervenciones no farmacéuticas, como el aislamiento, el rastreo de contactos, la cuarentena y el distanciamiento social (físico), han demostrado ser eficaces para contener el virus. Sin embargo, en un momento determinado, los Gobiernos deben introducir una combinación de medidas sanitarias que dependerán de la capacidad del sistema de

salud pública y de si existe transmisión comunitaria (y no tan solo focos de casos relativamente pequeños o casos esporádicos). El control de los focos y los casos esporádicos implicará una combinación eficaz de aislamiento, rastreo de contactos y cuarentena. Las pruebas masivas también son importantes para determinar quiénes se han infectado y deben aislarse en un hospital, lejos de sus amigos y familiares (como en Singapur), mientras que aquellos que no estén infectados pueden continuar trabajando y manteniendo interacciones sociales, dado que representan un riesgo mucho menor para las demás personas. Las enseñanzas aprendidas a partir de las experiencias de Singapur y la República de Corea sugieren que la realización de pruebas rigurosas, el rastreo de contactos y el aislamiento son estrategias eficaces para contener el virus. Si se produce la transmisión comunitaria, se deberán adoptar medidas excepcionales para contener la transmisión con la mayor rapidez posible y regresar a un nivel estable de transmisión baja o nula, por ejemplo, medidas de prevención y control de la infección adecuadas al contexto, medidas de distanciamiento físico y restricciones proporcionales de los viajes no esenciales a nivel nacional e internacional.

Sin embargo, es posible que los confinamientos generalizados y las medidas de distanciamiento social no siempre sean adecuados o viables en los contextos de los países menos ricos, o de aquellos asolados por situaciones de fragilidad, conflicto y violencia. En estos casos, los medios de subsistencia dependen exclusivamente de los salarios diarios, dado que la capacidad del Gobierno para implementar sistemas de compensación es limitada. Además, ni la densidad de población ni las condiciones de vida permiten las medidas de contención universales. En estos países, la adopción de medidas de distanciamiento social focalizado ("inteligente"), específico para ciertas zonas geográficas o grupos de población, junto con la realización de pruebas, puede ser una estrategia más eficaz, especialmente si se adopta de forma temprana, antes de que el virus se haya extendido. El distanciamiento social focalizado debe centrarse en los grupos de población más vulnerables, como los adultos mayores y las personas con enfermedades preexistentes. También se ha propuesto continuar evaluando y fomentando las medidas de control de la infección que resulten menos perturbadoras para los medios de subsistencia de los pobres y sean viables en entornos de bajos recursos, entre las que se incluyen el lavado de las manos y la higiene respiratoria adecuada, por ejemplo, promover el uso de pañuelos de papel o taparse la boca y la nariz con el pliegue interno del codo al toser o estornudar, como en Bangladesh, o el uso de mascarillas caseras, como en India (Saleh y Cash, 2020)⁵.

- En los lugares donde se han establecido confinamientos generalizados debido a la transmisión comunitaria, encontrar el equilibrio justo entre la salud y los costos económicos se convierte en una prioridad y exigirá que los países adopten un enfoque cuidadosamente calibrado para flexibilizar el confinamiento apenas la situación de la enfermedad lo permita. Teniendo en cuenta las numerosas incertidumbres que rodean a la COVID-19, y en función de los conocimientos actuales, en el recuadro 1 se resumen algunas consideraciones esenciales para flexibilizar el confinamiento.

⁵ Saleh, A. y R. A. Cash (2020), *Masks and Handwashing vs. Physical Distancing: Do We Really Have Evidence-based Answers for Policymakers in Resource-limited Settings?* (Mascarillas y lavado de manos frente al distanciamiento físico: ¿Realmente tenemos respuestas basadas en datos concretos para los responsables de la formulación de políticas de entornos de recursos limitados?), publicación de blog de Center for Global Development, 3 de abril de 2020.

RECUADRO 1. FLEXIBILIZACIÓN DEL CONFINAMIENTO EN LUGARES CON TRANSMISIÓN COMUNITARIA (FACTORES PRINCIPALES)

FUERZA DE LA EPIDEMIA:	Cuanto mayor es la fuerza de la epidemia, más urgentes, amplios y prolongados serán los confinamientos necesarios, y mayores serán las probabilidades y la escala de los rebrotes de la segunda ola cuando se relajen las medidas. Al mismo tiempo, un confinamiento total prolongado sin dudas tendrá repercusiones negativas tanto, para la vida como para los medios de subsistencia.
SALUD DE LA POBLACIÓN:	Cuanto más generalizada esté la infección entre los adultos mayores, las personas con comorbilidades y los trabajadores de la salud, menores serán las perspectivas de reapertura satisfactoria en el país.
CAPACIDAD PARA GESTIONAR LAS MEDIDAS REDUCIDAS:	Los países con infecciones importadas y transmisión comunitaria limitada que pueden proteger sus fronteras y confiar en la preparación de la comunidad tienen una mayor capacidad para reabrir de forma interna.
CONSIDERACIONES GEOGRÁFICAS:	Las zonas urbanas y rurales presentan diferentes desafíos: el distanciamiento social será más fácil en las zonas rurales, que, en consecuencia, podrán ser lugares adecuados para resguardar a los adultos mayores y las personas vulnerables.
CAPACIDAD DE LA SALUD PÚBLICA:	Los países que cuentan con un sistema de salud pública completo y debidamente probado experimentan menos infecciones y pueden reabrir antes. Los países deben proteger a los trabajadores de la salud y mantener un excedente de camas de hospital y servicios de cuidados intensivos antes de considerar la posibilidad de una reapertura a gran escala. Los países que carecen de esta capacidad deben crearla rápidamente durante el confinamiento, antes de la reapertura.
CAPACIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD:	Los países deben tener trabajadores de la salud protegidos y un excedente de centros de aislamiento, hospitales y salas de atención urgente antes de considerar la reapertura.
CAPACIDAD DE ADOPCIÓN DE DECISIONES:	Los países deben mejorar las capacidades de adopción de decisiones, especialmente la capacidad para tomar decisiones fundamentadas y adaptativas de acuerdo con las circunstancias locales. Asimismo, los países deben utilizar la pausa generada por los confinamientos para garantizar que su capacidad de manejo de datos y adopción de decisiones sea lo suficientemente eficaz para gestionar la relajación de las medidas y la reapertura definitiva.
INNOVACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS:	Las innovaciones científicas y tecnológicas en i) la movilidad digital y los instrumentos de seguimiento de la salud pública, ii) las pruebas, iii) el tratamiento y iv) el desarrollo de una vacuna no tienen precedentes y ofrecen la esperanza de una vía más rápida —e integral— hacia la reapertura.

- **Garantizar el tratamiento adecuado de las personas infectadas mediante un sistema de salud reforzado.** La contención de la propagación de la enfermedad también se basa en tratar adecuadamente a los pacientes hasta su recuperación y garantizar que los demás pacientes y los prestadores de servicios de salud no contraigan la enfermedad en los centros de atención. Para lograrlo, es preciso i) ampliar la capacidad para la cuarentena, ii) movilizar equipos y suministros, iii) movilizar recursos humanos para la salud, iv) fortalecer las prácticas y los protocolos de seguridad y calidad de la atención y v) asegurar el acceso financiero para la utilización de los servicios. Por lo tanto, los países deben lograr la participación del sector privado, los ciudadanos y la diáspora para movilizar recursos con la agilidad necesaria para responder a la crisis. Para que esto sea posible, es fundamental que se garantice la prestación gratuita de los servicios de salud relacionados con la COVID-19 (lo que probablemente impulse la búsqueda de atención médica). La asistencia de la comunidad internacional del desarrollo también será importante. A continuación se indican los pasos principales de este proceso.

- » **Ampliar la capacidad para la cuarentena.** Esto puede incluir soluciones innovadoras, por ejemplo, buscar instalaciones fijas y móviles que puedan convertirse en centros de cuarentena y unidades de cuidados intensivos (como las embarcaciones y los vagones de ferrocarril en India, los hoteles en Etiopía y los estadios deportivos en Estados Unidos, a los que se ha dado este nuevo uso) y las mejoras del transporte de los pacientes.
- » **Movilizar equipos y suministros** para subsanar las limitaciones del sistema de salud en términos de capacidad de diagnóstico, suministros terapéuticos y sistemas de apoyo vital, como los respiradores.
- » **Movilizar recursos humanos para la salud,** lo que incluye emplear soluciones innovadoras, por ejemplo, reactivar al personal de salud jubilado o que no ejerce, permitir la flexibilidad del horario laboral, optimizar el uso del personal existente mediante la rotación de tareas o la redistribución geográfica (como en la República de Corea, Irlanda y el Reino Unido), y ofrecer

2. CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA Y PROTECCIÓN DE LA SALUD

cursos de capacitación o reeducación profesional. En ninguna circunstancia deben pasarse por alto las necesidades específicas de las agentes de salud, por ejemplo, las necesidades relativas a la higiene durante la menstruación y al transporte. Los responsables de la formulación de políticas también deben considerar el uso de incentivos monetarios y no monetarios a corto plazo para mantener motivado al personal de primera línea, según sea apropiado y viable. Esto incluye brindar opciones de cuidados para los trabajadores de la salud con carácter temporal y de emergencia, como servicios de cuidados domiciliarios prestados por personas aprobadas por funcionarios públicos.

- » **Implementar prácticas y protocolos de seguridad y calidad de la atención** en todos los niveles de servicio. La inversión en medidas de prevención y control de la infección, que incluyen garantizar la disponibilidad de equipos de protección personal (EPP), subsanar la falta de centros de aislamiento y organizar los procesos de triaje, es fundamental para proteger no solo a los pacientes, sino también a los prestadores de servicios de salud. La experiencia derivada del brote de SARS en China ha demostrado el elevado costo que supone el hecho de no proporcionar los EPP al personal de primera línea (el 19 % de los casos de SARS en China fueron agentes de salud; Rajakaruna y otros, 2017)⁶.
- » **Garantizar el acceso financiero para la utilización de los servicios de salud** mediante exenciones del pago de aranceles y la inclusión de servicios de salud relacionados con la COVID-19 en los planes de prestaciones de los seguros. La experiencia indica que el sector privado puede ser un aliado valioso de los Gobiernos para ampliar las capacidades de vigilancia sanitaria y tratamiento de la enfermedad que se necesitan para organizar una respuesta eficaz a la COVID-19. A corto plazo, la colaboración eficaz con el sector privado puede ayudar a ampliar rápidamente las capacidades de realización de pruebas, brindar atención hospitalaria avanzada, aumentar el suministro de medicamentos esenciales y de diagnóstico, producir y mantener equipos biomédicos, y expandir los sistemas de salud móvil y telemedicina. A largo plazo, la colaboración facilitará la creación de vacunas y agentes terapéuticos seguros y eficaces que puedan suministrarse a gran escala. Los organismos internacionales tienen una función importante que cumplir para apoyar a los países en desarrollo en esta esfera.
- **Ofrecer una comunicación amplia y eficaz.** Cuando la información y las campañas de concientización sobre los riesgos son inadecuadas, pueden debilitar considerablemente la respuesta a la COVID-19 e incrementar la gravedad y la duración de los brotes. Dado que el comportamiento personal es sumamente importante para la contención de las epidemias, la orientación y las directrices oficiales basadas en la confianza pública deben ser centrales en los esfuerzos de comunicación e incluir detalles suficientes para resaltar los riesgos específicos que enfrentan los diversos sectores demográficos (de acuerdo con el género, la edad, el estado de salud y otros; mujeres y hombres, niños y niñas). La experiencia obtenida en epidemias anteriores (el SARS y la enfermedad del

Ébola) ha demostrado que los costos de la información errónea y el pánico son elevados, dado que interrumpen la respuesta de emergencia y la prestación de los servicios de salud (Bali y otros, 2016). Los esfuerzos tendientes a contrarrestar la información errónea y generar confianza y cooperación exigirán una combinación de reglamentaciones, alianzas multisectoriales (por ejemplo, con medios sociales y empresas de telecomunicaciones) y colaboración con las partes interesadas pertinentes (personajes influyentes, líderes tradicionales y comunitarios) que puedan ayudar a abordar las prácticas sanitarias locales, las diferencias de género en las prácticas de higiene y los comportamientos que afectan el riesgo epidemiológico (como se observó durante los brotes de ébola en la República Democrática del Congo y Liberia y de VIH-sida en Malawi). Una campaña de concientización sobre la salud pública coordinada y eficaz debe incluir i) la comunicación coherente de los riesgos de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS); ii) mensajes claros y basados en datos concretos que sean fáciles de cuantificar y comprender (incluida la consideración de las personas con capacidades diferentes); iii) una dinámica de investigaciones sociales y control de rumores para limitar la información errónea y comprender las percepciones de los riesgos; iv) intercambio continuo de información y datos con el público y las partes interesadas para facilitar la investigación y fortalecer la confianza, y v) mensajes focalizados para los grupos y líderes más perjudicados (como en Singapur).

- **Garantizar la disponibilidad de datos, la transparencia y la coordinación entre los ministerios gubernamentales, los asociados y las partes interesadas.** La eficacia de la respuesta de emergencia a la COVID-19 depende en gran medida de la transparencia y la coordinación entre los asociados y las partes interesadas, así como de la calidad y la cantidad de información que se encuentra disponible en un momento determinado. Una respuesta bien coordinada contribuirá al fortalecimiento de las instituciones con el mandato de liderar, por ejemplo, las estructuras de comando y control de los centros de operaciones de emergencia, los grupos de trabajo técnicos y la plataforma “una salud”, que ejecutan los planes de respuesta estratégica. La comunicación clara de los recursos disponibles y la normalización y la simplificación de los instrumentos de presentación de informes pueden facilitar aún más la transparencia. A fin de despolitizar la pandemia, también es importante disponer que los funcionarios del ámbito de la salud sean la cara visible de la respuesta (como en Singapur), promover la participación de las mujeres en la adopción de decisiones relativas a la preparación y la respuesta, y publicar de manera transparente las estadísticas y el rastreo de casos de la COVID-19 (como en Singapur y la República de Corea). Cuando sea posible, la vinculación de las bases de datos de los distintos ministerios (como en Taiwán, China) también puede contribuir a la eficacia de la respuesta. Los países también deben utilizar la pausa generada por los confinamientos para garantizar que su capacidad de gestión de datos y adopción de decisiones sea lo suficientemente eficaz para gestionar las medidas orientadas a relajar los confinamientos y reactivar la actividad económica.

Fuera del sector de la salud, resulta esencial que los países adopten un enfoque que abarque a toda la sociedad, con una

⁶ Rajakaruna, S. J., Liu, W. B., Ding, Y. B. y Cao, G. W. (2017), *Strategy and technology to prevent hospital-acquired infections: Lessons from SARS, Ebola, and MERS in Asia and West Africa* (Estrategia y tecnología para prevenir las infecciones intrahospitalarias: Enseñanzas derivadas del SARS, el ébola y el MERS en Asia y África occidental), en *Military Medical Research*, 4(1), 32.

respuesta coordinada entre todos los ministerios sectoriales pertinentes y el sector privado, para hacer frente a la COVID-19; estas son algunas de las medidas posibles:

- **Garantizar la fiabilidad y la disponibilidad de los servicios de agua, saneamiento e higiene en los centros de atención de la salud.** A fin de proteger a los pacientes, los trabajadores de la salud y el personal de apoyo de posibles contagios en los ámbitos sanitarios, es preciso contar con servicios fiables de agua, saneamiento e higiene y gestión de desechos médicos. Estos servicios y el suministro de productos sanitarios, como jabón, gel para manos a base de alcohol y artículos para la higiene durante la menstruación, no deben interrumpirse y deben estar disponibles tanto para los trabajadores de la salud como para los pacientes infectados y no infectados. Además de garantizar el suministro continuo de estos servicios y productos en los establecimientos de salud existentes, los centros de atención temporales y los sitios de cuarentena también deben recibir estos productos y servicios.
- **Garantizar la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para las comunidades.** Dado que la principal estrategia de mitigación de la COVID-19 se basa en el lavado de manos adecuado y frecuente, los países deben asegurarse de prestar servicios oportunos de abastecimiento de agua a las comunidades, las escuelas y otros establecimientos que actualmente carecen de acceso a un suministro de agua fiable y seguro. Asimismo, deben existir instalaciones para promover la eliminación segura e higiénica de desechos. De lo contrario, es probable que se vea afectada la eficacia de la estrategia de contención primaria. El sector del agua debe centrar la atención en i) la provisión y operación de plantas compactas de tratamiento de agua; ii) la construcción y operación de puntos de abastecimiento para suministrar el agua en zonas urbanas o rurales estratégicas, y iii) la provisión y operación de camiones cisterna.
- **Garantizar la continuidad y la asequibilidad de la electricidad y otros servicios públicos.** Las medidas de salud pública adoptadas para promover el distanciamiento social pueden alterar los medios de subsistencia y la prestación de servicios. Esta situación podría afectar la prestación de servicios públicos para los hogares, así como su capacidad para afrontar los costos asociados. El aplazamiento general del pago de las tarifas de los servicios públicos esenciales para la contención del brote podría parecer una estrategia de mitigación eficaz. Sin embargo, generaría una carga fiscal importante y posiblemente generaría un retroceso de décadas de reformas en los sectores de servicios públicos (como se analiza en el capítulo 4). Por lo tanto, el acceso a estos servicios podría facilitarse de manera más eficaz a través de medidas focalizadas de protección social, que se examinan en el capítulo 3. Asimismo, es importante optar por los pagos digitales siempre que sea posible (como parte de las medidas de distanciamiento social) y designar al personal que se encarga de estas empresas de servicios públicos como “trabajadores esenciales” durante la pandemia, y proporcionarles los EPP adecuados.
- **Desinfectar los establecimientos públicos.** Dado que el cierre total probablemente no sea un enfoque viable en la mayoría de los países de ingreso bajo, los países de ingreso mediano bajo y los contextos de fragilidad, conflicto y violencia, es importante desinfectar los establecimientos públicos, como centros de transporte, vehículos de transporte público, escuelas, empresas y mercados, e instalar estaciones fijas y portátiles para el lavado de manos en lugares públicos

adecuados. Aumentar la frecuencia de limpieza para mantener la higiene en el transporte público y los lugares de paso e instalar estaciones para el lavado de manos también pueden ser estrategias de contención eficaces en entornos de bajos recursos (como en Rwanda). Sin embargo, se debe contar con los recursos adecuados para llevar estas medidas a la práctica y complementarlas con protocolos claros y respetados.

- **Integrar los esfuerzos y servicios de prevención de la violencia de género en los planes de respuesta.** Las tasas de violencia de género, en particular, la violencia de pareja, han aumentado debido a la permanencia de las personas en sus hogares y los cambios de comportamiento en respuesta a la propagación de la COVID-19. Otros tipos de violencia de género son las agresiones sexuales contra niños, personas discapacitadas y adultos mayores. Es importante que en los planes de respuesta se aprovechen los canales que han demostrado ser eficaces, como los medios sociales o la radio, para brindar información sobre cómo solicitar servicios durante los períodos de distanciamiento social. Esto, a su vez, exigirá que los refugios para víctimas de violencia doméstica se designen como servicios esenciales y reciban mayores recursos. Los agentes de salud deben estar debidamente capacitados para detectar riesgos y casos de violencia de género, y las líneas de ayuda para denuncias y derivaciones deben recibir un volumen de financiamiento considerablemente mayor para hacer frente a la probable avalancha de llamadas. La tecnología y la comunicación social pueden y deben aprovecharse para difundir información de manera positiva sobre procedimientos no contenciosos de solución de conflictos, habilidades parentales y métodos de control del estrés y de la ira.
- **Adoptar el enfoque “una salud”.** El sector agrícola puede desempeñar una importante función en los esfuerzos para prevenir y contener el contagio. Dado que la COVID-19 es una zoonosis, los expertos en veterinaria y agricultura pueden ayudar a los profesionales y los responsables de la formulación de políticas a comprender los factores iniciales que impulsaron la epidemia y facilitar una respuesta oportuna a brotes similares en el futuro. En consonancia con el enfoque “una salud”, se debe incluir a expertos en sanidad agropecuaria en los grupos de trabajo técnicos multisectoriales y los equipos de respuesta rápida. Estos expertos pueden ayudar a detectar y zonificar las áreas de alto riesgo, como los mercados tradicionales de productos frescos, para reducir la transmisión de animales a seres humanos. También pueden ayudar a redactar mensajes sobre la manipulación de alimentos y el almacenamiento de agua de forma segura para una difusión más amplia, y orientar las prácticas sanitarias adecuadas en el sector de alimentos (con mejores prácticas de bioprotección en la producción y el comercio de animales). Asimismo, mediante la colaboración con el sector privado, el sector agrícola puede ayudar a garantizar la disponibilidad de alimentos (por ejemplo, con los “canales verdes” en las carreteras para el transporte de alimentos, como en India) y, así, reducir la susceptibilidad a la enfermedad de las personas vulnerables y malnutridas. El sector agrícola también pueden ayudar a redactar mensajes sobre la manipulación de alimentos y el almacenamiento de agua de forma segura para una difusión más amplia, y orientar las prácticas sanitarias adecuadas en el sector de alimentos (por ejemplo, mejorar la bioprotección en la producción y el comercio de animales).



2.2 GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD

En el sector de la salud, si bien la máxima prioridad en las políticas de respuesta nacionales a la COVID-19 es prevenir o contener el brote del virus, también sigue siendo fundamental garantizar la continuidad de los servicios de salud de rutina, junto con otros servicios esenciales que inciden en el sector de la salud. La experiencia obtenida en epidemias anteriores ha demostrado que el aumento de las exigencias impuestas sobre los centros sanitarios y los agentes de salud por la respuesta a la epidemia generalmente sobrecargan los sistemas de salud y les impiden funcionar eficazmente. Dos encuestas mundiales realizadas recientemente por la Secretaría de la Asociación Mundial Alto a la Tuberculosis y la Coalición Global de Activistas de Tuberculosis han demostrado, de forma independiente, que las medidas adoptadas para combatir la pandemia de la COVID-19 han alterado considerablemente los programas nacionales contra la tuberculosis y han perjudicado a las personas y comunidades afectadas por esta enfermedad, en especial, a los más vulnerables. En brotes anteriores también se ha demostrado que, cuando los sistemas de salud se ven sobrecargados, la mortalidad por enfermedades prevenibles mediante vacunación y otras afecciones tratables (como aquellas relacionadas con la salud maternoinfantil y las enfermedades no transmisibles) puede aumentar drásticamente. Durante el brote de ébola en 2014 y 2015, se estima que 10 600 personas murieron por VIH, tuberculosis y paludismo en el transcurso de la epidemia, debido a una reducción estimada del 50 % de los servicios de atención de la salud en Sierra Leona, Guinea y Liberia (Parpia y otros, 2016)⁷.

Incluso mientras se aborda la emergencia, los responsables de la formulación de políticas deben centrar los esfuerzos en la prestación de los servicios de salud esenciales, a saber:

- **Preservar los servicios de salud básicos**, por ejemplo, la vacunación sistemática, los servicios de salud reproductiva, incluida la atención durante el embarazo y el parto, los servicios de salud para bebés y niños, y los servicios auxiliares, como los servicios básicos de diagnóstico por imágenes, laboratorio y bancos de sangre, entre otros.
- **Garantizar la continuidad de la atención de las enfermedades crónicas**, como los tratamientos de VIH/sida y tuberculosis, y la atención de las enfermedades no transmisibles, como la hipertensión, la diabetes, el cáncer y las enfermedades mentales.
- **Prestar servicios de salud de emergencia y cuidados de importancia crítica.**
- **Brindar apoyo a los trabajadores de la salud de primera línea considerando las necesidades específicas, más allá del EPP**, y brindar opciones de atención con carácter temporal y de emergencia. Se deben adoptar medidas para prevenir y mitigar la explotación, el acoso y el abuso sexual y la violencia de género.

Además de la necesidad imperiosa de movilizar recursos humanos para la salud, como se expuso anteriormente, otras

medidas son esenciales para promover la continuidad de los servicios de atención de la salud, por ejemplo, **la asignación racional de los servicios de atención de la salud** (incluida la reubicación de servicios clínicos fuera de las zonas afectadas, cuando sea necesario y viable), la ampliación de los servicios de salud mediante el **uso de la telemedicina y la ciber salud**, y la **reducción de la interrupción de las cadenas de suministro**⁸ de equipos médicos, medicamentos y artículos de primera necesidad conexos. Esto puede incluir apoyo para la diversificación de las cadenas de suministro (las organizaciones internacionales, incluido el Grupo Banco Mundial, pueden desempeñar un papel importante para respaldar a los países en este sentido), que abarca la compra al mercado del sector privado y la importación de otros países y regiones, así como el fortalecimiento de la prestación de servicios por medio de **información actualizada y sistemas eficaces de seguimiento y evaluación.**

Además de las intervenciones en el sector de la salud, para garantizar la continuidad de los servicios de atención de la salud es imprescindible la coordinación eficaz entre sectores tan diversos como la energía, el transporte y las telecomunicaciones. A continuación se mencionan algunos ejemplos de estas medidas multisectoriales.

- **Proporcionar asistencia para situaciones de emergencia a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento** para garantizar la continuidad del abastecimiento de agua, los niveles de dotación de personal y las piezas de repuesto.
- **Garantizar la disponibilidad de equipos de protección**, la prioridad en la realización de pruebas y complementos salariales para el personal de las empresas de servicios públicos de agua, a fin de compensarlos por la carga de trabajo adicional y el riesgo.
- **Proporcionar acceso continuo a la electricidad** para los centros de cuidados intensivos y otras instalaciones pertinentes, mediante el establecimiento de mecanismos de respaldo para el suministro de electricidad, garantizando a) medidas de emergencia para que el personal de la empresa de electricidad y el personal que trabaja en los sistemas sin conexión a la red tengan equipos de protección y b) el financiamiento de los contratos con el sector privado para proporcionar un suministro eléctrico fiable en zonas clave.
- **Invertir en el mejoramiento de las redes de transmisión** para prestar un servicio fiable en situaciones de crisis, en particular, aumentar la flexibilidad con y sin conexión a la red mediante la instalación de depósitos para el almacenamiento de electricidad en baterías.
- **Prestar servicios de movilidad de supervivencia** para los trabajadores esenciales (ferroviarios, viales, marítimos y aéreos), servicios de logística esenciales y situaciones de emergencia.
- **Aumentar el ancho de banda y gestionar la congestión de Internet.** Para ello, es posible que los Gobiernos y los operadores de telecomunicaciones deban colaborar para volver a configurar y ampliar redes, optimizar la administración del tráfico y acceder a la capacidad excedente en la infraestructura (espectro, fibra óptica), a fin de proporcionar conectividad a instituciones gubernamentales, hospitales, hogares y pymes. Estas medidas quizás exijan una adaptación temporal de las reglamentaciones vigentes.

⁷ Parpia, A., M. Ndeffo-Mbah, N. Wenzel y A. Galvani (2016), "Effects of Response to 2014-2015 Ebola Outbreak on Deaths from malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa" (Efectos de la respuesta al brote de ébola de 2014-15 en las muertes por paludismo, VIH/sida y tuberculosis, África occidental), en *Emerging Infectious Diseases* 22(3): 433-441.

⁸ Las consecuencias de las interrupciones más importantes de la cadena de suministro se analizan en los capítulos 3 y 4.



2.3 GARANTIZAR QUE SE INCLUYA A LOS GRUPOS VULNERABLES EN LA RESPUESTA SANITARIA

Las enseñanzas aprendidas a partir de las crisis de salud pública históricas y recientes indican que las epidemias suelen tener un impacto desproporcionado en los segmentos vulnerables de la población. La vulnerabilidad puede ser una consecuencia de diversos factores innatos y ambientales, entre los que se incluyen la biología, la edad, el género y los roles de género percibidos, la preferencia sexual, los comportamientos socioculturales, el estado inmunitario, y las enfermedades y discapacidades crónicas subyacentes. Por lo tanto, al hacer frente a pandemias como la de la COVID-19, es de vital importancia garantizar que las poblaciones vulnerables no queden al margen de la respuesta y adoptar medidas multisectoriales específicas para abordar sus necesidades especiales. En este contexto, los responsables de la formulación de políticas deben prestar especial atención a aspectos frecuentemente relegados, como la prestación de servicios de apoyo psicosocial y salud mental.

A continuación se presentan algunos ejemplos de intervenciones inherentes al ámbito de la salud, en dimensiones específicas de vulnerabilidad y en diversos sectores. Las intervenciones vitales —pero no relacionadas con la salud— pertinentes para estos grupos vulnerables se mencionan en la sección sobre la preservación y la protección del capital humano (capítulo 3, recuadro 2).

Residentes de barrios marginales urbanos, refugiados, migrantes y personas institucionalizadas. Muchas ciudades de países en desarrollo probablemente sean zonas críticas para la COVID-19 debido a la capacidad limitada de sus servicios de salud y a la preparación apenas rudimentaria, o nula, para emergencias. Asimismo, casi mil millones de personas viven en barrios marginales y asentamientos informales, donde el distanciamiento social generalmente no es viable y, por ende, el riesgo de transmisión comunitaria es muy elevado. La falta de servicios básicos e infraestructura, especialmente para la higiene (agua, saneamiento y recolección de desechos) y el tratamiento médico, y el uso de instalaciones comunales (como fuentes de agua públicas o letrinas comunales) aceleran aún más las tasas de contagio y acrecientan la dificultad de responder a la enfermedad. En tales zonas urbanas, las medidas de confinamiento que no aborden las cuestiones relativas a los medios de subsistencia que afectan a los migrantes serían contraproducentes; simplemente precipitarían un éxodo a las zonas rurales, lo que generaría una mayor propagación de la enfermedad (como se observó en India). De modo similar, en los campos de refugiados, las prisiones, las residencias de ancianos, los orfanatos y los refugios para personas sin hogar, la proximidad y las vulnerabilidades preexistentes de los habitantes los vuelven especialmente propensos a las enfermedades infecciosas. En cambio, algunas buenas prácticas en estos casos serían las siguientes:

- transmitir mensajes focalizados que mantengan la concientización comunitaria sobre el virus, los impactos y las formas de mitigar la propagación;
- abordar las prácticas locales que presentan riesgos claros (como los saludos, las reuniones, las prácticas sanitarias y las diferencias de género en las prácticas de higiene);
- priorizar y financiar la prestación de servicios de salud y servicios conexos focalizados para estos grupos;
- realizar mejoras selectivas (como saneamiento o tecnología) relacionadas con la COVID-19 en viviendas, campos de refugiados e instituciones, incluidos los preparativos para el invierno y las condiciones meteorológicas desfavorables.

Mujeres y niñas. Las pandemias generalmente tienen distintos impactos en la salud de las mujeres y los hombres debido a las enfermedades preexistentes, las diferencias biológicas y los comportamientos en función del género. Las prácticas de higiene también pueden diferir entre las mujeres y los hombres. Los responsables de la formulación de políticas deben tener en cuenta estas diferencias al planificar los servicios de atención de la salud y las campañas para mitigar el impacto diferencial de las epidemias en las mujeres y las niñas. A continuación se incluyen algunos ejemplos de buenas prácticas.

- Garantizar que los servicios de atención de la salud y nutrición respondan a las necesidades específicas de las mujeres.
- Asesorar a las familias sobre los hábitos nutricionales y establecer canales alternativos de distribución de alimentos para respaldar la nutrición óptima de las mujeres durante la pandemia.
- Enviar mensajes focalizados para mujeres u hombres (o ambos, según corresponda) sobre la importancia de adoptar medidas de protección tanto dentro como fuera del hogar. Estos mensajes son más eficaces si se basan en la aceptación abierta y constructiva de que los efectos relacionados específicamente con el género derivados de los roles y normas de género subyacentes a menudo se verán amplificados o distorsionados por las medidas de confinamiento.

Niños menores de 5 años. Las inversiones en la primera infancia son fundamentales para el desarrollo del capital humano; por lo tanto, los responsables de la formulación de políticas deben garantizar el acceso a intervenciones claves que:

- protejan y fomenten la alimentación óptima de los bebés y niños pequeños durante la pandemia, lo que incluye la provisión de complementos alimentarios y nutritivos de emergencia mediante transferencias monetarias y programas de alimentación;
- garanticen la disponibilidad de servicios clínicos nutricionales para la evaluación y el tratamiento de la emaciación y el asesoramiento sobre la alimentación durante la enfermedad;
- faciliten la continuación de las intervenciones de desarrollo en la primera infancia;
- utilicen las plataformas de salud y nutrición para enviar mensajes sobre la respuesta a la situación, las funciones parentales y la estimulación en la primera infancia.

Los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.

Los ancianos no solo enfrentan un riesgo considerablemente más elevado de tener un encuentro grave o fatal con la COVID-19, sino que también afrontan resultados económicos y de salud más desfavorables que pueden acentuar los niveles de pobreza y desigualdad que ya son característicos de este segmento de la población en muchos países de ingreso bajo, países de ingreso mediano bajo y contextos de fragilidad, conflicto y violencia. Las personas con capacidades diferentes también pueden enfrentar riesgos diferenciales de enfermedades, así como limitaciones para acceder a los servicios. Las medidas específicas en el ámbito de la salud para proteger a estos grupos incluirán las siguientes:

- implementar estrategias de comunicación focalizadas para transmitir mensajes clave sobre prácticas de salud, higiene y nutrición, la forma de identificar los signos de enfermedad y la manera de solicitar atención médica inmediata;
- hacer hincapié en el aislamiento de la pandemia y proporcionar la atención pertinente para las enfermedades subyacentes;
- garantizar el respaldo a estos grupos para que tengan acceso a apoyo financiero, alimentos y servicios públicos esenciales. En este contexto, puede resultar valioso lograr la participación de líderes y otros actores comunitarios para fomentar la cohesión social, promover las intervenciones de salud pública y reducir el estigma social asociado a la enfermedad.



2.4 ESTABLECER SISTEMAS E INSTITUCIONES BIEN INTEGRADOS Y SOSTENIBLES

Las intervenciones en materia de salud mencionadas anteriormente se centran en el futuro inmediato y tienen como objetivo **prevenir y contener la propagación de la enfermedad**. A largo plazo, los esfuerzos deben orientarse hacia la **protección** del capital humano. También en este caso la medidas suponen una combinación de intervenciones del sector de la salud y respuestas multisectoriales más amplias.

Diseñar una estrategia de vigilancia integral y basada en datos concretos. A fin de prevenir futuras pandemias, y prepararse para ellas, los responsables de la formulación de políticas deben elaborar una estrategia de vigilancia con una dotación adecuada de recursos. La mayoría de los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo disponen de algún método de vigilancia; sin embargo, estos métodos casi nunca son integrales, no se actualizan periódicamente y no reciben los recursos adecuados. Una evaluación nacional exhaustiva serviría para cumplir el marco normativo e institucional de preparación (herramienta de evaluación externa conjunta) creado por la OMS. En este contexto, la frase “más vale prevenir que curar” suele ser común pero acertada. Las deficiencias sistémicas en la prevención y la vigilancia de enfermedades y las limitadas capacidades básicas nacionales en relación con el Reglamento Sanitario Internacional fueron algunos de los principales factores que contribuyeron a la gravedad de la epidemia de ébola en África occidental. La comunidad internacional ha prestado considerable atención a la creación de mecanismos de financiamiento para las respuestas a los brotes. Sin embargo, los fondos actuales para los programas de prevención y preparación a través de recursos nacionales e internacionales han quedado muy por debajo de los niveles necesarios (Carlin y otros, 2019)⁹.

Una estrategia de vigilancia nacional debe incluir las siguientes medidas:

- Elaborar un plan de evaluación de riesgos y respuesta, que abarque el fortalecimiento de las capacidades de elaboración de modelos nacionales y provinciales (previsión diferencial) de epidemias, incluida la determinación de zonas críticas, y la estimación de los requisitos de prevención y preparación en términos de financiamiento, infraestructura, recursos humanos para la salud, y equipos, medicamentos y suministros de salud.
- Invertir en la preparación para la detección y el tratamiento de casos, reforzar la gestión y la supervisión, crear capacidad de diagnóstico a nivel local y fortalecer los sistemas de tratamiento y control de contagios. Esto incluye mejorar las posibilidades de detección de la enfermedad y movilizar la capacidad de respuesta inmediata mediante trabajadores de la salud de primera línea entrenados y adecuadamente equipados, además de crear sistemas para la vigilancia sanitaria comunitaria en tiempo real y la participación ciudadana.
- Diseñar medidas de salud pública para prevenir la

propagación de la enfermedad en la comunidad (vacunas, cuarentena, distanciamiento social, higiene personal y restricciones de viajes y del comercio) y establecer planes de contingencia para mantener los servicios y suministros esenciales. Estas medidas, que estarán incorporadas en los sistemas de atención primaria de la salud reconfigurados, deben centrarse en las necesidades de las poblaciones migrantes y desplazadas, especialmente en entornos frágiles, afectados por conflictos o de emergencia humanitaria.

- Fortalecer la capacidad para la investigación clínica y de salud pública, en particular, para la producción de vacunas y medicamentos (en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo que cuentan con tales capacidades de producción a nivel local).
- Implementar reformas de políticas para proporcionar cobertura universal de salud, o bien, centrar la atención en grupos vulnerables específicos (como las mujeres, las adolescentes y los niños), con acceso integrado a servicios esenciales de salud, nutrición y población, incluidos planes de respuesta para casos de violencia de género.

Adoptar el enfoque “una salud”. En este marco de políticas ya se han mencionado las medidas a corto plazo basadas en el enfoque “una salud” necesarias para prevenir o contener los brotes de la enfermedad; sin embargo, también es preciso realizar inversiones a largo plazo para sostener y fortalecer tales sistemas. Los factores ambientales y antropógenos, como el cambio climático, las interacciones entre animales y seres humanos, el uso de la tierra, los patrones de migración y la ganadería, han aumentado drásticamente el riesgo y la frecuencia de los brotes. Se estima que los animales pueden transmitir el 60 % de todas las enfermedades humanas, y el 75 % de las nuevas enfermedades infecciosas son zoonosis¹⁰. Sin embargo, se continúa descuidando la prevención de las epidemias en la etapa previa al inicio, antes de que los patógenos se transfieran de los animales a los seres humanos. Las transferencias zoonóticas de casi todas estas enfermedades de la fauna silvestre y el ganado y la creciente carga de enfermedades de transmisión vectorial derivan de los factores mencionados anteriormente. Por lo tanto, se necesitan medidas concertadas en los puntos de contacto entre el sector de la salud y el sector de la ganadería. Esto supondrá la creación de programas focalizados para cambiar los comportamientos (con énfasis en temas como la reglamentación de los mercados tradicionales de productos frescos, como en el caso del SARS, el MERS y la COVID-19) y reducir la dependencia de estas fuentes de alimentos, junto con sistemas adecuados de bioprotección y vigilancia.

Integrar la salud en los sistemas de gestión del riesgo de desastres. Es esencial incorporar los aspectos de salud pública en los sistemas actuales de gestión del riesgo de desastres, que por el momento están orientados principalmente a la respuesta a desastres naturales y climáticos. Se debe priorizar la recolección y el análisis de datos geoespaciales urbanos y relacionados con la gestión del riesgo de desastres, los que deben ponerse a disposición de las partes interesadas del sector de la salud para ayudarlas a anticipar y mitigar futuras epidemias. Por otro lado, las evaluaciones de impactos multisectoriales deben contribuir a la futura adopción de decisiones basadas en los riesgos mediante el fortalecimiento de la experiencia y las metodologías actuales de gestión del riesgo de desastres para las evaluaciones de pérdidas o necesidades y los planes de recuperación posteriores a desastres.

⁹ Carlin y otros (2019), *Building resilience to biothreats: an assessment of unmet core global health security needs* (Crear resiliencia a las amenazas biológicas: Evaluación de las necesidades de seguridad sanitaria mundiales básicas no satisfechas), <https://www.ecohealthalliance.org/wp-content/uploads/2019/04/Building-Resilience-to-Biothreats.pdf>.

¹⁰ Las zoonosis son enfermedades que se transmiten de los animales a los seres humanos.

Preparar las zonas urbanas y los barrios marginales para futuras pandemias. Teniendo en cuenta las necesidades particulares de las zonas urbanas y los barrios marginales, es importante adoptar las siguientes medidas:

- Actualizar y ampliar los programas de mejoramiento de barrios marginales, con especial énfasis en el fortalecimiento de la infraestructura resiliente, los sistemas de alerta temprana, los vínculos entre los organismos, la movilización de las organizaciones comunitarias y la sostenibilidad garantizada de los servicios para los pobres de zonas urbanas durante futuras crisis.
- Fortalecer la zonificación y la planificación del uso de la tierra, incluida la elaboración de un marco legislativo, especialmente para los mercados tradicionales de productos frescos ubicados dentro de vecindarios urbanos densamente poblados, para integrar normas de diseño saludables en la infraestructura financiada por el Banco y otra infraestructura social, y mejorar la calidad y la distribución de los espacios públicos.
- Establecer planes y organismos de coordinación territorial con el objetivo de incorporar los aspectos de salud y resiliencia en planes territoriales integrados, con la participación del sector privado y las comunidades, y fortalecer la capacidad de los Gobiernos subnacionales y locales para dirigir los esfuerzos de coordinación destinados a abordar la epidemia.



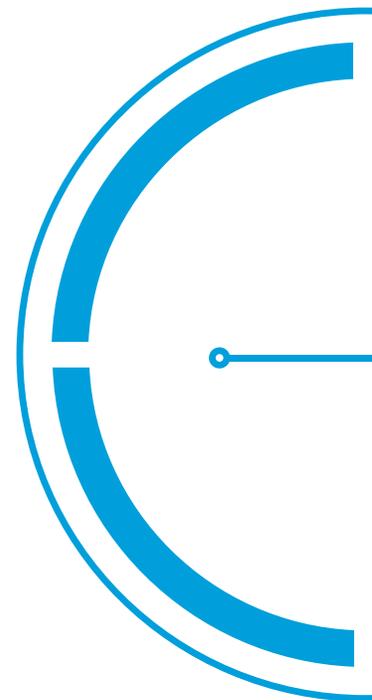
2.5 CONCLUSIÓN

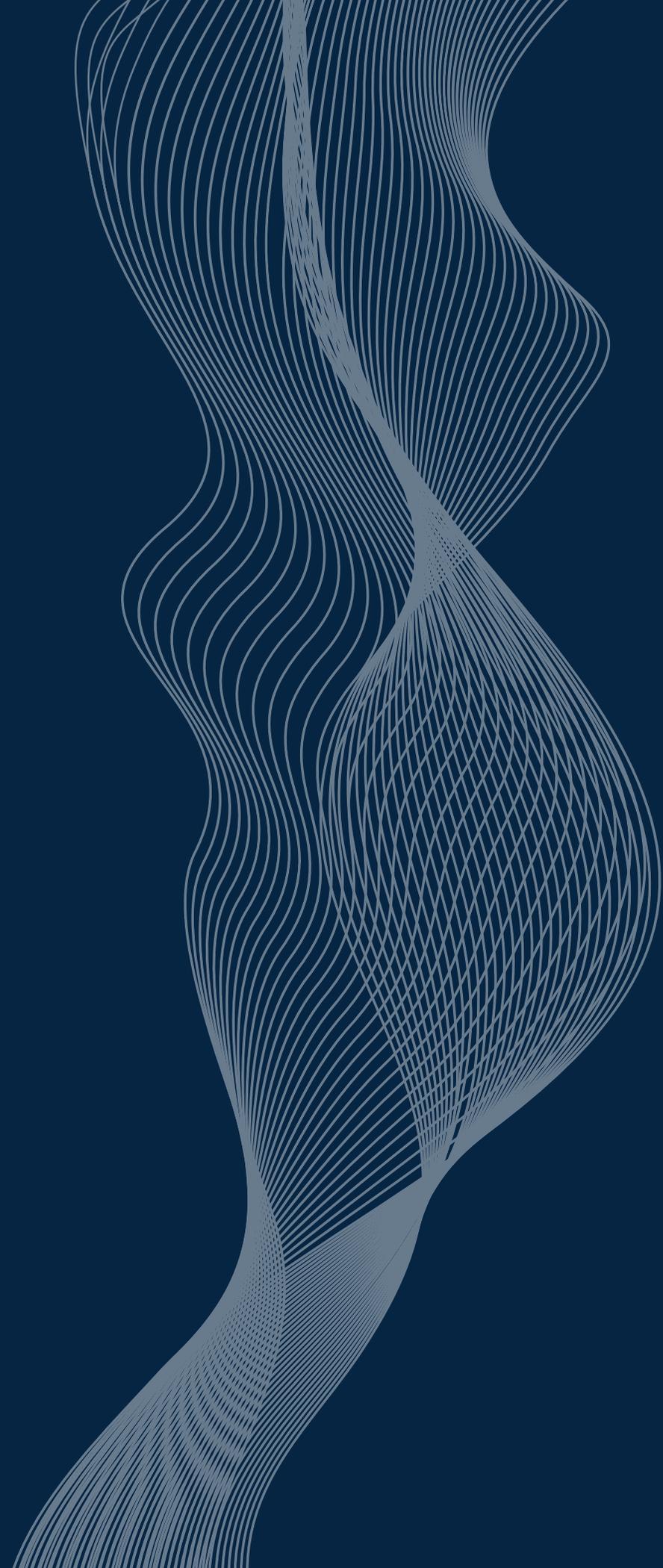
La COVID-19 ha causado estragos en todo el planeta: ha afectado a millones de vidas y ha sobrecargado aun a los sistemas de salud más avanzados y con los mejores recursos del mundo. Dado que genera simultáneamente crisis de oferta y de demanda sobre la economía, los responsables de la formulación de políticas —en particular, de países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo— inevitablemente tendrán dificultades para hacer frente a los múltiples impactos en la ciudadanía. Sin embargo, la cadena de efectos negativos que la pandemia impone a la economía solo se romperá si estas autoridades se centran directamente en la mitigación y la contención de la propagación de la enfermedad. Muchos países en desarrollo tienen una oportunidad limitada para contener los efectos devastadores en la salud y los daños económicos de la COVID-19, dado que el virus aún no se ha propagado de manera generalizada. Asimismo, una vez que se haya contenido la enfermedad, estos países también deberán establecer sistemas sólidos para prevenir o evitar futuras epidemias.

En consecuencia, en este capítulo se han destacado las políticas y las intervenciones que los países pueden considerar a corto plazo para prevenir y contener la propagación de la enfermedad y garantizar la continuidad de los servicios multisectoriales para la salud de todos y, en particular, de los grupos vulnerables (secciones 2.1 a 2.3). También se señalaron las medidas sistémicas críticas a largo plazo que deben adoptarse a fin de estar preparados para futuras pandemias (sección 2.4). Las medidas descritas anteriormente se aplican de manera universal, pero cada país debe implementarlas de acuerdo con

su propia evaluación de riesgo, capacidad y vulnerabilidad. Específicamente, la priorización de las acciones de política dependerán de la situación de un país en términos de su capacidad macroeconómica y de su sistema de salud, del estado de la epidemiología del virus y del espacio fiscal disponible. En otras palabras, los responsables de la formulación de políticas de cada país —ya sea de ingreso bajo, mediano o alto, o que atraviese situaciones de fragilidad, conflicto y violencia— deben elegir el nivel y el tipo “correctos” de medidas de contención y mitigación, para equilibrar la necesidad de hacer frente a la emergencia sanitaria con el objetivo igualmente urgente de mantener y reactivar la actividad económica. Para sopesar estos costos económicos y sociales de las medidas de contención y mitigación, cada país deberá analizar cuidadosamente el contexto y los recursos que tiene a su disposición.

Para que la perspectiva nacional no impida ver el panorama mundial, cabe destacar que, dado que la pandemia no respeta fronteras, tanto el mundo desarrollado como los países de ingreso bajo, mediano y alto o con contextos de fragilidad, conflicto y violencia tienen un interés particular en cooperar para establecer enfoques multisectoriales que abarquen a toda la sociedad a fin de proteger la salud de las personas y prepararse para futuras pandemias, y procurar prevenirlas, en la aldea global.







Si protegen el capital humano hoy, las naciones podrán recuperarse mejor luego de la pandemia. La atención debe centrarse en los grupos vulnerables, la seguridad alimentaria y de los ingresos, la educación, los servicios básicos y la conectividad digital. Es necesario fortalecer los sistemas de prestación de servicios y preparar a las comunidades para afrontar el impacto.

3. PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO Y DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

El efecto de la COVID-19 en los hogares es más profundo y extenso que el impacto en la salud en sí mismo. Las interrupciones de la prestación de servicios esenciales y del suministro de alimentos, combinadas con la pérdida de ingresos de los hogares, pueden reducir o incluso hacer retroceder los logros en materia de capital humano obtenidos con mucho esfuerzo en los países más pobres. El impacto negativo es especialmente pronunciado en los hogares que son pobres, que dependen del empleo en el sector informal u otros sectores gravemente afectados, o que dependen de un solo asalariado. Las mujeres y las adolescentes corren un riesgo desproporcionadamente alto debido a las responsabilidades de cuidado de personas, las vulnerabilidades y necesidades de atención médica específicas durante el embarazo, y el mayor riesgo de sufrir violencia de género (Fraser, 2020)¹¹ y explotación sexual. Los grupos que son vulnerables por motivos de género, discapacidad, origen étnico, religión o ubicación geográfica pueden sufrir discriminación en el acceso a servicios y necesidades esenciales.

Se requieren políticas de respuesta multisectoriales para proteger a las personas, especialmente a los grupos vulnerables (recuadro 2), del impacto inmediato de la crisis, así como para fortalecer la preparación a largo plazo. Los Gobiernos deben i) proteger a los hogares a corto plazo mediante el apoyo a los ingresos, la seguridad alimentaria y el acceso a los servicios esenciales; ii) lograr la participación de las comunidades y brindar información para crear confianza y fomentar la acción coordinada, y iii) fortalecer la resiliencia de la prestación de servicios.

¹¹ <http://www.sddirect.org.uk/media/1881/vawg-helpdesk-284-covid-19-and-vawg.pdf>



3.1 PROTEGER A LOS HOGARES AHORA MEDIANTE EL APOYO A LOS INGRESOS, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS ESENCIALES

Toda respuesta a corto plazo debe ser multisectorial y abordar el impacto de la COVID-19 en las vidas y los medios de subsistencia. Este impacto se manifiesta en todos los aspectos de la vida diaria: los ingresos y el consumo de los hogares, la seguridad alimentaria y el acceso a otros servicios esenciales además de la salud. Numerosos hogares se han visto afectados y necesitan respuestas de una escala sin precedentes en la mayoría de los países. A fin de combatir este avance en varios frentes, los Gobiernos deben considerar las siguientes opciones en materia de políticas:

Utilizar los mecanismos de protección social existentes para apoyar el consumo de los hogares.

Los programas actuales de protección social (seguridad social y asistencia social) pueden servir para ampliar temporalmente las medidas anticíclicas en apoyo de las personas más pobres de los países en desarrollo. Estos programas ayudarán a mantener los ingresos y a compensar el aumento de los precios de los alimentos, la reducción de los precios de los bienes de exportación, y los costos imprevistos, como los gastos médicos. Existe una tensión entre la ayuda para los más pobres, quienes tienen el menor margen de pérdida antes de que el capital humano y los medios de subsistencia sufran daños irreversibles, y la ayuda para las numerosas personas que experimentan nuevas pérdidas importantes (por ejemplo, aquellos que siempre han sido vulnerables a la pobreza, los nuevos pobres y las personas de clase media que afrontan el aumento de los gastos y la reducción de los ingresos). El espacio fiscal, la capacidad institucional y el contrato social determinarán las opciones disponibles para los Gobiernos, que deberán adoptar las siguientes medidas:

RECUADRO 2: GRUPOS VULNERABLES

La pandemia ya está exacerbando las desigualdades preexistentes en la sociedad. Por lo tanto, los responsables de la formulación de políticas deben prestar especial atención a los grupos vulnerables, quienes, de no recibir apoyo, se verán obligados a adoptar mecanismos de respuesta contraproducentes que podrían socavar las medidas de contención, debilitar el capital humano y hacer peligrar la recuperación económica.

LOS HOGARES MÁS POBRES tienen menos capacidad para afrontar las crisis y más probabilidades de evitar los servicios de salud y verse sumidos en una pobreza más profunda; la falta de ingresos y el menor acceso a los alimentos y el transporte elevarán el estrés y afectarán la salud mental.

LOS HOGARES CON INTEGRANTES ANALFABETOS O DISCAPACITADOS podrían necesitar información y comunicaciones especiales para garantizar que comprendan los protocolos de salud pública y puedan entender los servicios y acceder a estos.

LAS MINORÍAS ÉTNICAS, RELIGIOSAS O GEOGRÁFICAS podrían tener un acceso desigual a los servicios o sufrir discriminación por parte de los prestadores.

LOS TRABAJADORES DEL SECTOR INFORMAL podrían ser especialmente vulnerables a las perturbaciones económicas y la pérdida de medios de subsistencia, y será más difícil llegar a ellos a través de las medidas de seguridad social establecidas, por lo que se necesitará una estrategia de difusión especial y la adaptación de las medidas de respuesta.

LAS MUJERES Y LAS NIÑAS se enfrentan la posibilidad de un aumento de la violencia de género debido al distanciamiento social. Algunos grupos específicos de mujeres, por ejemplo, las madres solteras, las viudas, las trabajadoras domésticas sin protección social, las mujeres y niñas refugiadas (véase también más abajo), presentan más probabilidades de ser pobres y tener menos capacidad de respuesta. Las niñas podrían correr un mayor riesgo de caer en matrimonios precoces, embarazos en la adolescencia y deserción escolar. Las mujeres y las niñas también deberán afrontar un aumento de la carga de cuidado de personas (por ejemplo, de los hijos que no asisten a la escuela o de familiares que son mayores, están enfermos o tienen una

discapacidad). Es preciso proporcionar un mayor apoyo en relación con la salud mental y el cuidado de niños. Puede ser útil centrar la atención en las mujeres y los pagos de asistencia para ellas, pero debe tenerse en cuenta la dinámica de toma de decisiones en los hogares.

LOS HOGARES CON NIÑOS PEQUEÑOS, especialmente aquellos en los primeros 1000 días de vida, necesitarán un acceso constante a servicios de nutrición y salud, como la vacunación sistemática, y apoyo para que puedan brindar cuidados propicios a los recién nacidos y los bebés en momentos de mucho estrés, tanto financiero como psicológico.

LOS MIGRANTES probablemente se vean muy afectados, ya que se restringirán sus movimientos para limitar la propagación de la COVID-19. Los trabajadores migrantes también suelen ser empleados en sectores clave, como la agricultura, y por ende necesitan viajar y trabajar. Asimismo, es poco probable que los trabajadores migrantes estén cubiertos por los programas de protección social existentes y necesitarán mecanismos de difusión y apoyo focalizados si no se les permite trabajar (con comunicaciones de salud pública en sus propios idiomas).

LOS REFUGIADOS posiblemente también necesiten mecanismos de difusión y apoyo específicos debido a las barreras idiomáticas en las comunidades de acogida, puesto que se enfrentarán a un acceso limitado a los servicios y condiciones de hacinamiento en los campos.

LA POBLACIÓN DE LAS PRISIONES posiblemente viva en condiciones de hacinamiento que favorecen la propagación del virus. En consecuencia, algunos países han optado por liberar a los delincuentes no violentos. Estas personas necesitarán apoyo específico dado que carecen de ingresos y, generalmente, no tienen un lugar donde vivir una vez que son liberadas.

- **Ampliar los criterios de elegibilidad, expandir el financiamiento y garantizar que los sistemas administrativos sean inclusivos y receptivos.** Se deben ampliar los criterios para compensar a quienes se ven afectados por la pérdida de ingresos y el aumento de las responsabilidades de cuidado de personas, con énfasis en los más vulnerables y los más afectados. En el anexo 2 se destacan algunas consideraciones especiales sobre la focalización de los beneficiarios y la forma de utilizar los sistemas de información.
- **Transferir sumas más grandes** para mitigar el impacto del aumento de los precios, especialmente, los precios de los alimentos, y los gastos médicos imprevistos, o bien, realizar transferencias en especie para compensar estos impactos si los mercados no están funcionando.
- **Elaborar políticas de retención y recuperación del empleo,** en particular, políticas orientadas a ayudar a las empresas a retener a los trabajadores durante la crisis.
- **Realizar pagos por medios electrónicos** en la mayor medida posible, a fin de evitar la transmisión de la enfermedad en los establecimientos de pago o retiro de efectivo. Si se realizan entregas de bienes esenciales, se deben escalar las fechas de entrega y garantizar el control de aglomeraciones en los centros de distribución.
- **Eximir del cumplimiento de las condiciones para las transferencias,** dado que cumplirlas es difícil y, posiblemente, peligroso durante la pandemia. También es recomendable la exención del requisito de “obras” de los programas de obras públicas y desarrollo impulsado por la comunidad, habida cuenta de las posibilidades de propagar el virus en los emplazamientos de trabajo. Si las obras deben continuar, se debe mantener rigurosamente el distanciamiento social para que no peligre la tarea de lucha contra la pandemia. Los responsables de la formulación de políticas también pueden reemplazar los requisitos de obras con sesiones de comunicaciones sobre cambios de comportamiento acerca de cuestiones críticas, como el agua, el saneamiento y la higiene, y la nutrición, que también deberán llevarse a cabo teniendo en cuenta la pandemia.

Proteger o restablecer las cadenas de suministro y la producción de alimentos para mantener la seguridad alimentaria.

Las medidas de lucha contra los brotes epidémicos probablemente afecten el trabajo agrícola y las cadenas de suministro de alimentos. Algunos brotes importantes, como los del ébola, el SARS y el MERS, han tenido impactos negativos en la seguridad alimentaria y nutricional. Estos impactos han incluido dos tipos principales de problemas, que exigen tanto la preparación *ex ante* como la respuesta en tiempo real: la caída de los ingresos de los productores pobres rurales y los efectos de los precios. El impacto en los ingresos puede abordarse mediante los mecanismos comunitarios y de protección social existentes. Los Gobiernos también pueden hacer frente al impacto de los precios¹², por ejemplo, otorgando subsidios para los insumos esenciales y colaborando con las autoridades provinciales y municipales y el sector privado para prevenir los aumentos de precios de los insumos críticos.

- **Evitar las interrupciones de las cadenas de suministro.** Se debe preservar el funcionamiento de las empresas de transporte marítimo y del transporte nacional. Los Gobiernos

- pueden colaborar con las empresas de transporte marítimo y el sector privado para mantener en marcha las cadenas de suministro de importancia crítica. La comunidad mundial puede ayudar a subsidiar los gastos adicionales necesarios.
- **Adoptar medidas colaborativas y focalizadas a nivel local o municipal.** Las respuestas a escala local o municipal tienen un impacto directo en la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas y los hogares. A continuación se indican algunas medidas clave que pueden adoptar los municipios.
 - » *Colaborar con los Gobiernos nacionales y estatales y con los proveedores del sector privado para garantizar la disponibilidad de alimentos.* Esto podría incluir la redistribución equitativa las existencias del Gobierno, el racionamiento, la ayuda para reducir las interrupciones de la cadena de suministro, y la facilitación de las importaciones de alimentos de regiones cercanas.
 - » *Garantizar que las personas (especialmente, las más vulnerables) tengan acceso a los alimentos,* a través de medidas como las transferencias focalizadas, el aumento del acceso a los mercados y la reducción de las ganancias excesivas.
 - » *Prestar servicios de nutrición y salud para los niños, las embarazadas y las madres.* Garantizar el acceso a los alimentos de emergencia, incluidos los suplementos dietarios, mediante canales alternativos de distribución de alimentos para reducir las probabilidades de transmisión de la COVID-19.

Mantener el aprendizaje de los alumnos y, a la vez, proteger la salud y la seguridad¹³.

A abril de 2020, se estima que el 85 % de los niños de todo el mundo se han visto afectados por el cierre de las escuelas. Las experiencias relativas a interrupciones de la escolarización indican que, sin políticas de respuesta adecuadas, los resultados de aprendizaje pueden verse afectados negativamente, con posibles consecuencias a largo plazo en lo que respecta a logro personal, posibilidades de empleo, productividad y bienestar¹⁴. Asimismo, si las niñas tienen menos probabilidades de volver a la escuela, se incrementarán las desigualdades en el aprendizaje, los alumnos pasarán a ser más vulnerables y podría aumentar la desigualdad de género (se estima que hubo una disminución de 16 puntos porcentuales en la matrícula de niñas después de la crisis del ébola). Los Gobiernos deben actuar con rapidez para evitar estas consecuencias, mediante tres tipos de políticas: políticas de respuesta, para proteger a los alumnos e impartir la enseñanza de forma equitativa mientras las escuelas están cerradas; políticas de gestión de la continuidad, para apoyar la reapertura de las escuelas con la menor pérdida posible de aprendizaje, y políticas de mejora y aceleración, para que la educación no regrese simplemente a las modalidades problemáticas anteriores a la COVID-19.

- La prioridad inmediata es la respuesta a la situación: en los lugares donde las escuelas están cerradas, se deben adaptar las estrategias para la continuidad del aprendizaje, de modo que los alumnos se beneficien de forma equitativa de los recursos disponibles. A continuación se indican algunas de las principales estrategias que se pueden adoptar en los países con cierres totales o parciales de las escuelas:

¹² Los precios de los alimentos pueden aumentar, o disminuir, según diversas condiciones locales que inciden en el empleo, el suministro de insumos y el acceso a los mercados.

¹³ Estas perturbaciones incluyen la influencia del VIH/sida en la ausencia de docentes en Zambia, que ocasionó una reducción de los resultados del aprendizaje; las huelgas de docentes en Argentina que, en promedio, provocaron un déficit de medio año de escolaridad y se traducen en una reducción de los ingresos laborales de por vida; las inundaciones en Tailandia, que dieron lugar a reducciones en los puntajes de exámenes nacionales; el conflicto civil en Perú, que causó una disminución de los logros educativos, y los huracanes en Nueva Orleans, que suscitaron el descenso de los resultados del aprendizaje en los alumnos que no se trasladaron a mejores distritos escolares.

¹⁴ Estas perturbaciones incluyen la influencia del VIH/sida en la ausencia de docentes en Zambia, que ocasionó una reducción de los resultados del aprendizaje; las huelgas de docentes en Argentina que provocaron la pérdida, en promedio, de medio año de escolaridad y se traducen en la reducción de los ingresos laborales de por vida; las inundaciones en Tailandia, que dieron lugar a reducciones en los puntajes de exámenes nacionales; el conflicto civil en Perú, que causó una disminución de los logros educativos, y los huracanes en Nueva Orleans, que suscitaron el descenso de los resultados del aprendizaje en los alumnos que no se trasladaron a mejores distritos escolares.

3. PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO Y DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA CONTRA LAS CRISIS Y A FAVOR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

- » *Extender o adelantar las vacaciones programadas o cerrar las escuelas* entre una semana y un mes para mantener a los alumnos fuera de la escuela y desinfectar los establecimientos.
 - » *Comunicarse con los padres y los alumnos* para prevenir la deserción durante el cierre (especialmente, entre los alumnos de nivel terciario y secundario) y transmitir información sobre las oportunidades y los materiales de aprendizaje y las mejores prácticas de higiene, así como sobre la forma de acceder a las alternativas a las comidas escolares.
 - » *Mantener los programas esenciales de alimentación escolar* mediante el reemplazo con transferencias monetarias o distribuciones directas, ya que muchos hogares pobres dependen en gran medida de las comidas escolares gratuitas.
 - » *Poner en práctica programas de aprendizaje a distancia de emergencia, con énfasis en la equidad y la inclusión.* Un enfoque basado en múltiples plataformas ayuda a llegar a todos los niños, no solo a aquellos con conectividad; para eso se puede combinar con creatividad el uso de la radio, la televisión, los mensajes de texto, los medios sociales, la educación en línea y los materiales impresos. Es preciso garantizar que los programas de aprendizaje a distancia también atiendan las necesidades de los niños pequeños, ayuden a los padres a proporcionar estímulos y enseñanza en la primera infancia, y ofrezcan libros con ilustraciones y kits de aprendizaje temprano, especialmente a los más pobres.
 - » *De forma paralela, se debe brindar capacitación a padres y docentes* para que puedan ayudar a mantener a los niños motivados con el aprendizaje. Esto será especialmente importante para los hogares con niños pequeños, en particular, aquellos en los primeros 1000 días de vida. El respaldo a los padres para que proporcionen estímulos en la primera infancia, apoyo al aprendizaje y oportunidades para que los niños aprendan a través del juego será fundamental para garantizar que estén preparados para aprender.
 - » *Cuando sea posible, utilizar aplicaciones digitales y plataformas en línea.* Estas herramientas ofrecen oportunidades para mantener la motivación de los niños respecto del aprendizaje. Sin embargo, es importante destacar que será necesario adoptar medidas focalizadas. Las niñas más vulnerables probablemente carezcan de acceso a materiales digitales, y quizás no tengan tiempo para estudiar en el hogar debido a la mayor carga de responsabilidades en el hogar y de cuidado de personas.
 - » *Continuar pagando a los docentes,* a fin de garantizar la continuidad del aprendizaje y proporcionar estímulo fiscal.
- **En los contextos de capacidad baja, considerar el uso de los establecimientos educativos como sitios adicionales para prestar servicios de atención de la salud y redistribuir al personal escolar con menor carga de trabajo para que brinde apoyo a la comunidad en general durante la crisis.** Por ejemplo, en zonas de conectividad baja o nula en las comunidades, los establecimientos educativos pueden utilizarse como centros de información o centros médicos (mientras las escuelas están cerradas). En estos casos, se debe establecer un proceso claro para que estas escuelas retornen a su función principal apenas termine la crisis.
 - » *Redistribuir al personal administrativo y docente que no imparte enseñanza a distancia.* Estas personas componen un equipo al que se puede capacitar durante el cierre de las escuelas para que ayude en iniciativas tales como las campañas de sensibilización y otras actividades sociales (como ocurrió durante el brote de ébola en 2014, cuando los docentes de Guinea realizaron tareas de promoción en sus comunidades y contribuyeron al rastreo de contactos de los pacientes con la enfermedad).
 - » *También pueden designarse para que ayuden a los padres de niños pequeños a brindarles cuidados propicios y protegerlos de la violencia y el estrés.* Asimismo, se puede centrar la atención en los padres para fomentar los cuidados conscientes y las buenas prácticas de salud y nutrición, así como ofrecer estrategias de respuesta para la crianza de niños en situaciones de estrés. Estos profesionales también pueden brindar información sobre la importancia fundamental del desarrollo en la primera infancia, prestar servicios de emergencia de cuidado de niños y apoyo psicosocial para los trabajadores de primera línea con familias, y ofrecer intervenciones que mitiguen el riesgo de violencia doméstica y brinden apoyo a las víctimas.
- **En los lugares donde las escuelas siguen abiertas, o está previsto reabrir las pronto, centrar la atención en la concientización, la seguridad, la higiene y el apoyo a los alumnos.** Esto implica adoptar medidas en materia de políticas para reducir el contacto y las aglomeraciones, por ejemplo, turnos escalonados y semanas alternadas. También incluye realizar campañas por medio de las escuelas para concientizar sobre los peligros de la pandemia, reforzar las prácticas de higiene fomentando la participación de los alumnos y del personal administrativo, y mejorar los protocolos de desinfección y los suministros de salud y saneamiento cuando sea posible. Las reuniones públicas y las actividades y excursiones escolares pueden cancelarse o posponerse. Las escuelas también pueden ayudar a identificar a los alumnos que necesitan apoyo en relación con la COVID-19, en particular, servicios de orientación.
 - **Comenzar inmediatamente la planificación para la reapertura de las escuelas; esto, en definitiva, debe contribuir a mejorar la situación previa a la pandemia.**

Adoptar políticas para gestionar y proteger el movimiento de personas y bienes a fin de garantizar la seguridad inmediata de los hogares y los trabajadores.

Durante la pandemia, los Gobiernos deben adoptar decisiones sobre el confinamiento, así como gestionar las consecuencias del confinamiento y del distanciamiento social para la movilidad de las personas y los bienes, y la continuidad de los servicios de transporte. Esta situación genera impactos acumulativos en la actividad económica de las ciudades y regiones, en la logística del transporte de mercancías y en los sectores, mercados y cadenas de suministro conexos. Es posible que algunos sistemas de transporte dejen de prestar servicios, o los reduzcan, debido a que las rutas ya no son viables, lo que podría afectar los viajes esenciales y las cadenas de suministro de alimentos, combustibles, insumos médicos y bienes esenciales, así como los canales de distribución nacionales. Se necesitan intervenciones clave en materia de políticas a corto plazo en tres esferas que son igualmente importantes para los sectores y los medios de transporte más necesarios:

- **Adoptar protocolos y asignar recursos para permitir el uso seguro de los servicios de transporte.** Esto incluye desinfectar las áreas de servicio público, capacitar a los operadores y proporcionarles los EPP pertinentes para garantizar la seguridad de las personas que necesiten utilizar el transporte público. Fomentar los medios de transporte alternativos, como caminar y andar en bicicleta.
- **Adoptar medidas temporales para gestionar el movimiento de personas,** entre fronteras o hacia zonas que normalmente tienen mucha circulación. Cuando no exista otra alternativa, garantizar el transporte seguro y organizado de los jornaleros migrantes.
- **Proporcionar apoyo para la repatriación de trabajadores migrantes en el extranjero que probablemente hayan quedado varados lejos de su hogar,** o en camino, debido a las restricciones y a limitaciones financieras. Es posible que muchos migrantes que desean (o deben) volver a su hogar enfrenten dificultades financieras y logísticas debido al cierre de los aeropuertos y el aumento de las restricciones de viaje.

Mantener y ampliar la conectividad digital para hacer frente al incremento de la demanda.

Durante los confinamientos, las tecnologías digitales son sumamente importantes para garantizar que los miembros de las familias puedan mantenerse en contacto, que las empresas funcionen con gran parte del personal trabajando desde su hogar, y que los servicios públicos esenciales continúen sin interrupciones. Sin embargo, el tráfico de datos está sujeto a problemas de congestión y al aumento de los ciberataques. Las economías que ya tienen un acceso limitado (o nulo) a Internet se enfrentan a desafíos especiales dado que no pueden implementar el trabajo, el aprendizaje y los servicios de salud a distancia. Dentro de los primeros tres meses, los Gobiernos pueden considerar la formulación de políticas para respaldar lo siguiente:

- **Aumentar el ancho de banda, gestionar la congestión para evitar interrupciones de Internet y garantizar que los funcionarios y los prestadores de servicios públicos de primera línea se mantengan conectados.** Garantizar la conectividad mediante la compra por adelantado de acceso a Internet de banda ancha, licencias de *software* y capacidad de autenticación digital o firma electrónica para los funcionarios públicos que trabajan desde el hogar; crear modelos de negocios innovadores para liberar las opciones de fibra oscura (capacidad excedente) para su uso inmediato, y permitir el uso compartido de infraestructura otorgando o garantizando el acceso a la capacidad excedente.
- **Fomentar la ampliación inmediata del acceso y las reducciones de precios** mediante la flexibilización de los requisitos para abrir cuentas de identidad digital; la aplicación (o la suspensión temporal) de políticas relativas la infraestructura o la prestación de servicios; la movilización del sector privado y, posiblemente, el otorgamiento de préstamos “puente” para los proveedores de Internet, y brindar apoyo a los ministerios sectoriales encargados de las tecnologías de la información y las comunicaciones para que elaboren planes de acción de emergencia y recuperación.
- **Respaldar la prestación de servicios sociales básicos** mediante el uso de datos de redes móviles y aplicaciones digitales para apoyar los sistemas de salud y educación, facilitar la recolección y el análisis de datos para la respuesta a la pandemia y garantizar que las transferencias de Gobiernos a personas puedan realizarse de forma digital.

Garantizar el acceso sin interrupciones a la electricidad durante la pandemia.

Algunas intervenciones clave en materia de energía para dar una respuesta eficaz a la pandemia de COVID-19 son:

- **Ampliar el acceso y mejorar la seguridad del suministro** mediante la provisión de acceso a la electricidad a los principales establecimientos públicos y el apoyo a la creación de mecanismos de respaldo para el suministro de electricidad a los servicios esenciales.
- **Proporcionar apoyo financiero de emergencia específico** a los prestadores de servicios —como las empresas de energía eléctrica— para asegurar la continuidad de los servicios esenciales; garantizar que el personal de la empresa de electricidad y el personas que trabaja en sistemas sin conexión a la red tenga equipos de protección, y financiar contratos con el sector privado para proporcionar un suministro eléctrico fiable en las zonas de importancia crítica.



3.2 INTERACTUAR Y MANTENER LA COMUNICACIÓN CON LAS COMUNIDADES PARA AUMENTAR LA CONFIANZA Y FOMENTAR LA ACCIÓN COORDINADA

El liderazgo en tiempos de crisis depende de la capacidad del Gobierno, en todos los niveles, de generar confianza e influir en el comportamiento de las personas y las comunidades. La confianza se construye a partir de una comunicación clara, coherente y transparente, basada en datos concretos y en el compromiso. Los Gobiernos deben participar en plataformas digitales y acercarse a los medios de comunicación, los líderes comunitarios y religiosos, las empresas y las personas con influencia social para escuchar sus inquietudes, compartir información y fortalecer la respuesta a la pandemia. La cohesión social se afianza cuando los Gobiernos comunican de manera clara y abierta la información sobre la enfermedad, reciben comentarios de las comunidades y fomentan la cooperación para frenar el contagio, a la vez que garantizan que los grupos minoritarios y las mujeres no sufran discriminación y que los grupos vulnerables estén protegidos.

En tiempos de crisis, la administración pública debe asumir un mayor protagonismo.

Esto implica liderar las comunicaciones y la información fáctica sobre la naturaleza de la amenaza, prestar servicios inmediatos y de emergencia, regular la actividad del sector privado (para reducir los comportamientos especulativos) y formular políticas para mitigar el impacto y planificar la recuperación económica. Para que resulte eficaz, la respuesta del Gobierno debe estar bien coordinada por un equipo de gestión de emergencias, con definiciones claras de las funciones y responsabilidades, sujeto a la rendición de cuentas mediante comités específicos del Parlamento y auditorías especiales que supervisen sus decisiones; asimismo, se deben enviar mensajes claros al público. En el capítulo 4 se analiza en detalle el papel clave de liderazgo del Gobierno.

3. PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO Y DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA CONTRA LAS CRISIS Y A FAVOR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Interactuar y comunicarse con los ciudadanos para compartir y recibir información de importancia crítica.

La comunicación y el intercambio de datos en forma directa con toda la comunidad permitirá innovar y ayudará a los Gobiernos a obtener información actualizada sobre la enfermedad y opiniones acerca de la eficacia de las medidas adoptadas. La información deberá ser transmitida por los medios y localizada para que las comunidades puedan protegerse contra la propagación de la enfermedad y movilizarse para ayudar a los grupos vulnerables a los que resulta difícil llegar.

- **Identificar y ayudar a los grupos en riesgo más vulnerables** mediante encuestas telefónicas rápidas y datos generados por los ciudadanos; determinar la naturaleza y la propagación de la enfermedad y los obstáculos para la implementación, e identificar a los beneficiarios y asignar los beneficios. Las plataformas actuales de desarrollo impulsado por la comunidad pueden ser útiles para crear perfiles de vulnerabilidad.
 - **Obtener información de los ciudadanos** mediante aplicaciones de celular para realizar un seguimiento de la propagación de la enfermedad y de capacidad de respuesta del Gobierno.
 - **Compartir mensajes simples, visualizaciones de datos y campañas en medios sociales** para informar a los ciudadanos sobre la propagación del virus y la eficacia de las medidas de control.
 - **Interactuar con las personas mediante los grupos comunitarios existentes**, por ejemplo, los líderes religiosos y comunitarios, los grupos de autoayuda, los líderes de aldeas, las organizaciones comunitarias, los grupos cívicos y los grupos de mujeres locales pueden desempeñarse como promotores. Para garantizar la diversidad, se deben incluir mujeres, hombres y personas de la comunidad LGBTQ+ en los grupos de gestión de emergencias.
- » *Garantizar que las organizaciones de mujeres y las líderes cumplan una función.* Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, la OMS capacitó a mujeres líderes, quienes participaron con eficacia durante la crisis de ébola para mejorar la prevención y la respuesta.
- » *Utilizar las plataformas de desarrollo impulsado por la comunidad existentes para transmitir mensajes culturalmente apropiados sobre las medidas preventivas y las prácticas de higiene adecuadas, y designar facilitadores comunitarios de confianza.* Se deben capitalizar las asociaciones que pueden establecerse entre los facilitadores, los voluntarios de la comunidad y los trabajadores de la salud. Esto ayudará a delinear y promover los comportamientos adecuados en barrios marginales urbanos densamente poblados o en campos de refugiados y a llegar a los adultos mayores y las personas discapacitadas; asimismo, contribuirá a contrarrestar la información y las percepciones erróneas.
- » *En algunos contextos, tal vez no sea posible llegar a las mujeres mediante las campañas de información pertinentes* sobre la forma de detener la propagación de la pandemia, debido al acceso limitado de este grupo a teléfonos móviles y otros dispositivos multimedia, las restricciones de movilidad (que se traducen en la exclusión del uso de las redes eléctricas), las brechas de género en los logros educativos, la falta de contextualización y

otros factores. En el marco de la crisis de ébola en África occidental, se comprobó que las campañas no fueron tan eficaces como podrían haber sido debido a que no llegaron a las mujeres, ni tuvieron en cuenta los roles de género tradicionales.



3.3 FORTALECER LA RESILIENCIA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

A medida que los países avancen desde la etapa de respuesta inmediata hacia el inicio del regreso a la vida normal, los Gobiernos deberán considerar medidas no solo para gestionar esta etapa, sino también para garantizar que sus sistemas estén preparados para futuras crisis. A fin de combatir el posible resurgimiento de casos de COVID-19 y prepararse para el futuro, los Gobiernos deben considerar las siguientes opciones en materia de políticas.

Ampliar el acceso a las redes de protección social dirigidas a las personas más pobres y vulnerables, y aumentar la capacidad de respuesta de dichas redes ante las crisis.

A medida que las economías se reactiven y las personas vuelvan a trabajar, los Gobiernos podrán disminuir gradualmente las medidas extraordinarias y los pagos a algunos hogares. Para ello, se deberá realizar un análisis cuidadoso de las cifras de recuperación y empleo, y transmitir información clara y precisa a los beneficiarios sobre las fechas de finalización de los beneficios. Sin embargo, especialmente en los países de ingreso bajo, donde esta cobertura sigue siendo un problema en épocas normales, es probable que la crisis haya hecho aumentar la cantidad de personas que necesitan apoyo a largo plazo. Por lo tanto, será fundamental ampliar la cobertura. A largo plazo, los Gobiernos deben tomar las siguientes medidas:

- **Ampliar la asistencia social para todas las personas pobres y, posiblemente, también para aquellas que son vulnerables a caer en la pobreza, con procedimientos de ingreso dinámicos y flexibilidad presupuestaria para incrementar la cobertura según sea necesario.** Es preciso ampliar la cobertura del sector informal para incluir mecanismos de seguros y ahorro. A largo plazo, la cobertura más amplia contribuye a la protección contra crisis futuras, sirve como inversión en el capital humano y ayuda a incrementar el consumo. Los programas activos para el mercado laboral, las obras públicas que conllevan un uso intensivo de mano de obra, el apoyo a los medios de subsistencia y la capacitación en oficios pueden orientarse para respaldar a las empresas familiares del sector informal y a los sectores de servicios esenciales, a fin de contribuir al estímulo fiscal a mediano plazo. También pueden emplearse transferencias monetarias y de alimentos para fomentar el desarrollo del capital humano y el consumo de los hogares. El 55 % de la población mundial no está cubierta por medidas de protección social.

- **Respaldo los programas de inclusión productiva para las personas más pobres y vulnerables.** La inclusión productiva es una parte esencial de muchos programas gubernamentales de lucha contra la pobreza a gran escala. El objetivo es la inclusión económica, que comprende el trabajo autónomo, la diversificación de los ingresos y la resiliencia. Estos programas se centran en los hogares sumamente pobres y vulnerables (especialmente, los que están a cargo de mujeres), con un conjunto de “intervenciones combinadas” para abordar distintas limitaciones, como el acceso a los mercados y servicios y la exclusión social. Dichos programas son especialmente adecuados para llegar a la población rural pobre y pueden ser eficaces en contextos de fragilidad. Por estas razones, la utilización de mecanismos comunitarios es un factor decisivo para la ejecución de los programas, en la mayoría de los cuales se aprovechan las estructuras comunitarias, como los grupos informales de ahorro y crédito, los grupos de gobernanza locales y las organizaciones de productores formalizadas.
- **Aumentar la capacidad de respuesta de la protección social a las crisis,** con las siguientes medidas:
 - » *Garantizar la adaptación oportuna y flexible a las necesidades en rápida evolución,* con factores de activación y protocolos claros que indiquen cuándo se deben ampliar las respuestas y cuándo se las debe restringir.
 - » *Mejorar los sistemas de provisión de asistencia social,* por ejemplo, permitiendo los pagos digitales directos de efectivo y ampliando la cobertura de los registros sociales, para facilitar una rápida expansión del uso de transferencias y vinculaciones con los servicios.
 - » *Garantizar el financiamiento contingente* para la protección social en respuesta a crisis.
 - » *Fortalecer los sistemas de servicios públicos de empleo,* el seguro de desempleo y otros programas activos del mercado laboral.

Realizar el seguimiento y la evaluación del impacto del cierre de las escuelas en el aprendizaje, y reabrir las escuelas pensando en apoyar a los alumnos más vulnerables, ir más allá de la recuperación básica e introducir mejoras¹⁵.

A fin de promover la recuperación del aprendizaje de todos los alumnos, se necesitarán otras políticas, como el apoyo financiero específico para impulsar la rematriculación, la capacitación a los docentes para ayudarlos a evaluar y recuperar la pérdida de aprendizaje en las materias esenciales, y la mejora de los sistemas de datos y de seguimiento. Será importante realizar un seguimiento para determinar en qué medida las interrupciones han afectado el aprendizaje. Más allá del hecho concreto de los cierres de las escuelas, habrá un panorama complejo de ausentismo de alumnos y docentes, demoras de los exámenes y familias que habrán quedado sin medios para enviar nuevamente a sus hijos a la escuela. Este seguimiento ayudará a configurar

los esfuerzos de recuperación. A largo plazo, será instructivo evaluar los impactos y determinar en qué medida fueron eficaces las estrategias de respuesta alternativas para definir las futuras políticas.

- **Apoyar a los alumnos en su regreso a la escuela cuando se reabran las instituciones.** Además de proporcionar un entorno más seguro en los edificios escolares, es posible que se necesiten campañas de reinscripción para que los alumnos vuelvan a la escuela, con medidas intensificadas para subsanar la pérdida de aprendizaje que se produjo durante el cierre de las escuelas.
 - » *Ofrecer incentivos financieros para que los alumnos vulnerables vuelvan a la escuela.* Dado que la COVID-19 probablemente tendrá impactos diferentes en las niñas y los niños, se debe considerar la aplicación de forma anticipada de medidas tendientes a garantizar que las niñas (o los niños, según el contexto) vuelvan a la escuela cuando se reabran las instituciones (por ejemplo, transferencias monetarias condicionadas y becas).
 - » *Orientar programas específicos a las adolescentes.* Estos esfuerzos serán necesarios para abordar los aumentos de los matrimonios precoces (que probablemente pongan fin a la educación formal de la novia para siempre) provocados, al menos en parte, por los efectos negativos en los ingresos.
 - » *Enseñar a los alumnos en el nivel correcto luego de la COVID-19,* realizar evaluaciones formativas para identificar las brechas de aprendizaje, centrarse en la recuperación del aprendizaje, y dar respuesta a las necesidades urgentes, como las competencias fundamentales y la preparación para los exámenes estándar. Ajustar los calendarios académicos según sea necesario para permitir que los alumnos se pongan al día.
 - » *Mejorar los servicios de orientación para alumnos y familias* cuando sea posible, especialmente aquellos que abordan adversidades causadas por la COVID-19.

¹⁵ Si bien solo durante esta etapa se podrá finalizar una evaluación del impacto más precisa, el trabajo y las proyecciones deben iniciarse mientras se desarrolla la crisis para facilitar la adopción de medidas rápidas durante la etapa de recuperación. Se entiende que estas medidas quizás deban modificarse si posteriormente es necesario cambiar el alcance de los proyectos pertinentes.

3. PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO Y DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA CONTRA LAS CRISIS Y A FAVOR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

- **Crear campañas de comunicación.** Esto será esencial para confirmar a los padres que es seguro que sus hijos vuelvan a la escuela, y reviste especial importancia en las comunidades donde pueda haber desconfianza hacia el Gobierno. Las comunicaciones pueden hablar sobre el cronograma de desinfección de las escuelas (en particular si las escuelas se utilizaron como centros de aislamiento), la difusión de los protocolos de detección (cómo sería el proceso si un niño tiene fiebre en la escuela), y la provisión de estaciones y suministros para el lavado de manos. Este último punto también es sumamente importante para la necesidad de crear resiliencia cuando se reabran las escuelas. Si las estaciones para el lavado de manos o las letrinas son muy pocas o no están bien ubicadas, los alumnos serán vulnerables a los riesgos de salud que puedan resurgir o aparecer en el futuro. En otras palabras, puede ser peligroso simplemente restablecer los establecimientos educativos a su condición original.
- **Garantizar que las reducciones de los ingresos familiares causadas por la crisis no afecten la asistencia de los alumnos a la escuela.** Esto es especialmente importante cuando las familias deben pagar aranceles escolares. La cancelación temporal de los aranceles también puede ser una opción; sin embargo, se deben garantizar fuentes alternativas seguras de financiamiento escolar.
- **Ir más allá de la recuperación básica e introducir mejoras, mediante el fortalecimiento de las políticas más eficaces de las etapas anteriores,** en particular, el mejor uso de las tecnologías de aprendizaje, los planes de estudio más centrados en las competencias fundamentales y un mayor nivel de financiamiento para las necesidades más urgentes y las soluciones más eficaces.

Reforzar las intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene como estrategia de salud pública básica, en particular, para combatir las enfermedades infecciosas.

A largo plazo, los Gobiernos deberán garantizar la continuidad de los servicios de agua, saneamiento e higiene y la ampliación de la infraestructura pertinente, especialmente para los centros de salud y las instituciones educativas. Asimismo, deberán fortalecer las instituciones y plataformas multisectoriales y nacionales para la formulación de políticas y la coordinación de la prevención y la preparación, lo que incluye tener en cuenta la resistencia a los antimicrobianos.

Continuar apoyando a los agricultores con insumos y servicios para la próxima temporada de cosecha.

Es posible que los Gobiernos deban realizar intervenciones estratégicas urgentes si los ingresos de los agricultores o el suministro de insumos se ven considerablemente reducidos. En el caso de la ganadería, esto exigirá la protección de los activos productivos mediante, por ejemplo, la provisión de piensos y servicios veterinarios. Los servicios de riego para agricultores deberán mantener la infraestructura, el personal y la seguridad de las operaciones. Los agricultores que dependen de estos servicios no deberán estar sujetos a desconexiones, multas por atrasos en los pagos ni otros costos.

Según el contexto del país, implementar estrategias nacionales de prevención y control para gestionar los riesgos asociados a los alimentos de origen animal.

Los responsables de la formulación de políticas deben adaptar las intervenciones sobre la base de evaluaciones detalladas del riesgo de enfermedades infecciosas emergentes en la interfaz entre seres humanos, animales y ecosistemas; el estado epidemiológico de las principales zoonosis; la capacidad de los servicios veterinarios nacionales, evaluados mediante la herramienta de análisis de las prestaciones de los servicios veterinarios de la Organización Mundial de Sanidad Animal, y la vulnerabilidad específica del sector de la ganadería a las enfermedades infecciosas nuevas, emergentes y reemergentes. Los Gobiernos deberán: i) aumentar la capacidad de prevención y preparación con respecto a las enfermedades infecciosas emergentes; ii) fortalecer la vigilancia sanitaria, la capacidad de diagnóstico y la investigación; iii) reforzar los programas de control y los planes de contención de brotes, y iv) mejorar la bioprotección en la producción y el comercio de animales.

Respaldar la infraestructura de remesas en los países desarrollados y en desarrollo.

Los prestadores de servicios de remesas, especialmente los operadores de transferencias de dinero, se han enfrentado al cierre de comercios y la interrupción de los servicios de remesas debido a la COVID-19. Se puede brindar apoyo a estos prestadores de servicios para mantener abiertas las tiendas y minimizar las interrupciones del sistema de remesas. Asimismo, se les pueden ofrecer incentivos (por ejemplo, subsidios) para reducir el costo de los servicios de remesas. Por ejemplo, estos prestadores podrían solicitar una deducción fiscal por eximir a los remitentes del pago de comisiones por el envío de remesas.

Centrar la atención en el fortalecimiento del desarrollo digital, la creación de un entorno regulatorio más adecuado y un mayor acceso a la banda ancha para los hogares y servicios.

- Entre los tres y los seis meses posteriores a la crisis inmediata, se deben adoptar medidas clave, por ejemplo, eliminar las limitaciones a la inversión del sector privado, proteger los datos y respaldar la educación.
 - » Centrar la atención en eliminar las limitaciones a la inversión del sector privado abordando las restricciones al ingreso y la expansión, actualizando las normas sobre el uso de fondos de servicio universal y permitiendo la conectividad y los servicios a distancia para quienes trabajan en salud, educación y sector público, grupos de población seleccionados y pymes.
 - » Fortalecer los marcos y sistemas de protección de la información personal, ciberseguridad, transacciones digitales e identificación digital.
 - » Respaldar la digitalización del sector educativo.

- » Solicitar a los ministerios sectoriales de tecnologías de la información y las comunicaciones que elaboren planes de acción detallados para lograr el acceso universal a Internet y permitir la inversión del sector privado para ayudar a cumplir este objetivo.
- » Después de los primeros seis meses, centrar la atención en el acceso de banda ancha universal y el uso avanzado de servicios y aplicaciones digitales.
- » Planificar e invertir para lograr el acceso de banda ancha universal, asequible y de alta calidad, y movilizar financiamiento del sector privado con el uso eficiente de obligaciones de acceso universal.
- » Ampliar el uso de los servicios digitales, que incluyen desde la comunicación simple basada en mensajes USSD (códigos rápidos) o mensajes de texto hasta las aplicaciones más avanzadas, junto con la inteligencia artificial y los macrodatos, para beneficiarse de los servicios de ciber salud y respaldar el seguimiento del sistema de salud y la preparación para emergencias.
- » Mejorar las competencias digitales en toda la economía.

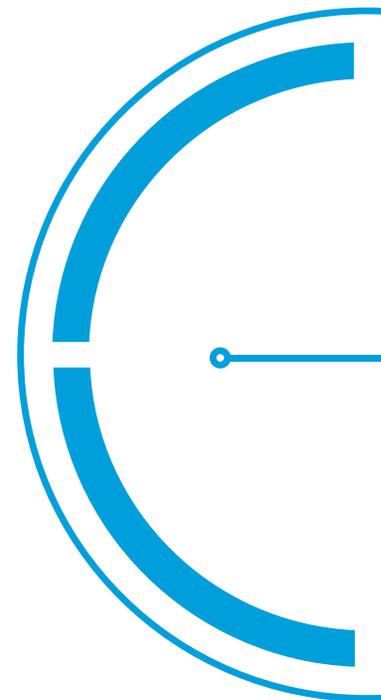
Reducir las presiones fiscales en el sector de la energía e invertir en programas de estímulo fiscal que contribuyan a la consecución de los objetivos de energías limpias y acceso universal.

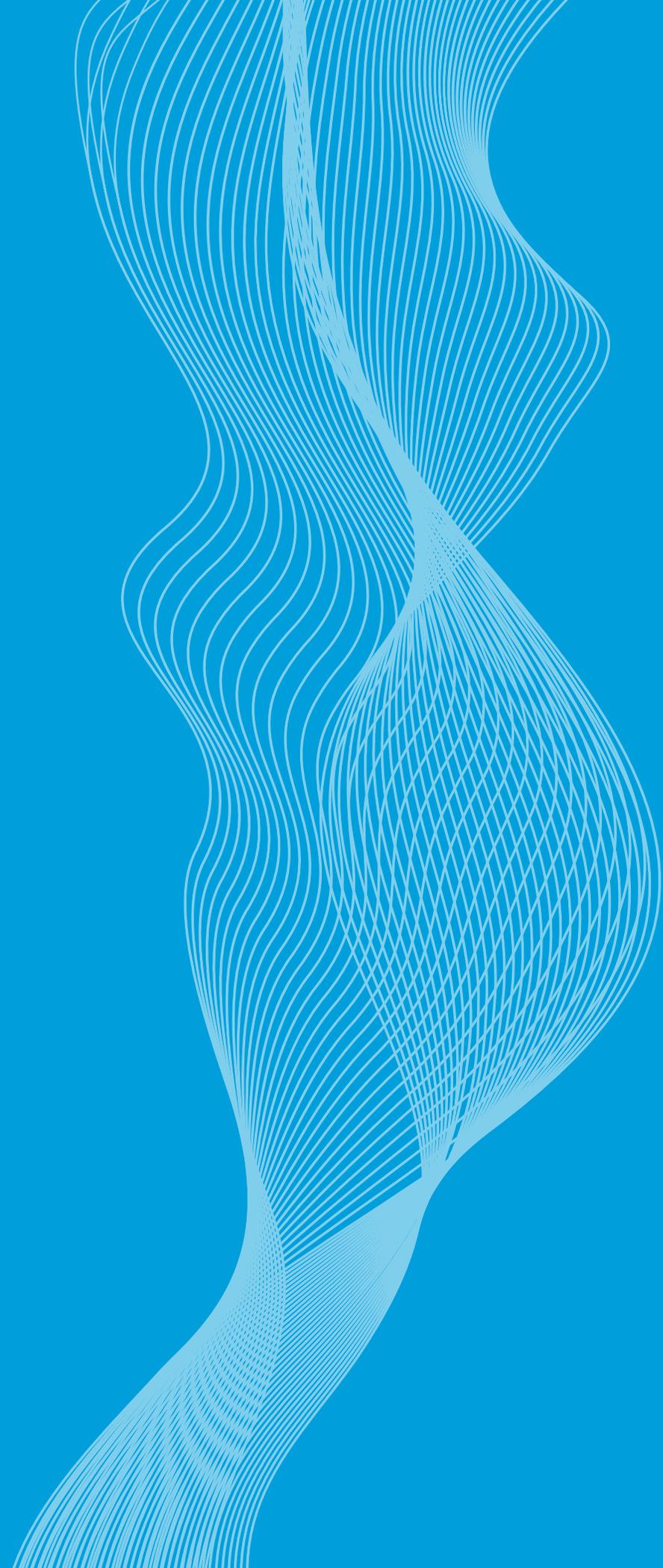
- Aprovechar la oportunidad generada por los precios bajos del petróleo para equilibrar las tarifas y así proteger a los consumidores más vulnerables. Adoptar un conjunto de reformas para mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas de suministro de energía eléctrica (por ejemplo, mejorar la gestión institucional, fortalecer las prácticas administrativas y optimizar el marco regulatorio).
- Mejorar el marco jurídico y regulatorio de opciones sin conexión a la red, a fin de que resulten más atractivas para el sector privado.
- Asimismo, invertir en el mejoramiento de las redes de transmisión para prestar un servicio más fiable y resiliente en situaciones de crisis, en particular, aumentar la flexibilidad de los sistemas con y sin conexión a la red mediante la instalación de depósitos para el almacenamiento de energía en baterías, especialmente en lugares remotos.



3.4 CONCLUSIÓN

La respuesta inmediata a la pandemia, para resguardar el bienestar de la población durante las etapas más peligrosas, no debe limitarse a la contención y la salud pública. Se debe resguardar y cuidar el capital humano en un sentido más amplio, protegiendo a los hogares, las personas y sus medios de subsistencia a corto plazo del impacto de la pandemia en los ingresos y en el acceso a los servicios esenciales, a la vez que se contribuye a la preparación para la resiliencia de los hogares y el fortalecimiento de los servicios esenciales a largo plazo. Está ampliamente comprobado que, si no se adoptan estas medidas de política para proteger a la población y prestar los servicios esenciales, especialmente aquellos destinados a los grupos más vulnerables, la acumulación de capital humano podría verse interrumpida durante las crisis, y que el impacto de esta pérdida puede prolongarse durante varias décadas y transmitirse de generación en generación, con lo que se verían afectados el bienestar y la productividad futuros.







4. LIDERAZGO PARA LA RESPUESTA EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA

Apoyar a los hogares, las empresas y el sector financiero mediante esfuerzos coordinados, respaldados por un liderazgo eficaz, la comunicación y la colaboración con el sector privado. Aprovechar la etapa de recuperación para introducir reformas tendientes a fomentar el crecimiento resiliente e inclusivo.

La pandemia de la COVID-19 guarda similitudes con otras crisis (la disminución de la demanda extranjera, la caída de los precios de los productos básicos, el congelamiento de los mercados financieros mundiales, las salidas de capitales y la reducción de las remesas); sin embargo, presenta otras características que profundizan su impacto. Entraña una importante crisis de oferta a nivel nacional, con una reducción drástica de la actividad económica causada por las medidas de contención y distanciamiento social. Asimismo, la ruptura de las cadenas de suministro internacionales podría traducirse en escasez de insumos clave y, posiblemente, en un aumento de los precios de los alimentos. Por último, las posibilidades de una recuperación completa y sostenible serán muy inciertas hasta que se pueda producir una vacuna.

Los costos de la pandemia probablemente sean altos para los países desarrollados y aún mayores para los países en desarrollo, que generalmente tienen menos capacidad de atención de la salud, sectores informales más grandes, mercados financieros menos afianzados, menos espacio fiscal y una gestión institucional más deficiente. En consecuencia, los responsables de la formulación de políticas de estos países deberán sopesar cuidadosamente la eficacia de las políticas de contención y mitigación —de acuerdo con los datos epidemiológicos— frente a las posibles consecuencias socioeconómicas adversas.

Una respuesta eficaz a la crisis exige una movilización considerable de recursos. La liquidez a corto plazo será primordial para mantener los servicios esenciales en funcionamiento, preservar la actividad económica y proteger las inversiones en capital humano. Sin embargo, los recursos financieros por sí solos no serán suficientes. Por otra parte, en el afán de responder de forma rápida y decisiva a la crisis, los Gobiernos podrían adoptar medidas que acrecienten las dificultades en el futuro. En este contexto, una conceptualización firme de lo que se debe hacer (y lo que no se debe hacer) será tan importante como la disponibilidad de recursos financieros. Asimismo, será necesaria la cooperación internacional, en particular cuando los países en desarrollo experimenten una disminución de los ingresos y se agote su acceso a los mercados financieros.

Los desafíos quizás sean comunes a todos los países, pero las respuestas deben adaptarse a la estructura y las instituciones de cada país. Las medidas que ya se han adoptado en las economías avanzadas no pueden repetirse en la mayoría de los países en desarrollo. Los paquetes de estímulos económicos de las economías avanzadas dependen en gran medida de los impuestos, las transferencias y las garantías; sin embargo, las medidas de este tipo solo llegan a una fracción de las empresas y los hogares cuando la actividad económica es mayormente informal.

4. LIDERAZGO PARA LA RESPUESTA EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA

A corto plazo, los países en desarrollo deben centrar la atención en medidas de contención y mitigación que frenen la propagación del virus y protejan a la población (analizadas en los capítulos 2 y 3), así como en medidas de alivio de emergencia que eviten que la crisis de salud dé lugar al desempleo masivo y a quiebras. El objetivo de la política macroeconómica a corto plazo no es estimular la economía —lo que es imposible debido a las medidas de contención que restringen la oferta—, sino brindar apoyo a quienes se ven afectados simultáneamente por la pandemia y por las medidas de salud pública tendientes a atenuar su propagación. Estos momentos críticos exigen la adopción de medidas gubernamentales bien diseñadas y coordinadas, y la prestación eficaz de los servicios públicos, preservando un enfoque sólido de estabilidad macroeconómica y gestión institucional adecuada.

Una vez que se haya controlado la propagación del virus y se hayan flexibilizado las medidas de contención, la política macroeconómica puede centrarse en los estímulos. Sin embargo, dado que la transmisión monetaria suele ser deficiente, el espacio fiscal es limitado y los multiplicadores fiscales generalmente son bajos, la eficacia de la política macroeconómica orientada a la demanda podría ser reducida en muchos países en desarrollo. Un objetivo macroeconómico más viable en los países en desarrollo es evitar un carácter procíclico, garantizar la continuidad de los servicios esenciales y apoyar a los grupos vulnerables.

En este capítulo se distinguen dos etapas de la respuesta económica. En primer lugar, las medidas de alivio durante el pico de la crisis de salud; en segundo lugar, las medidas de recuperación económica en el período posterior a la crisis. En los capítulos 2 y 3 se brindan recomendaciones sobre la estrategia de contención de la COVID-19, la respuesta sanitaria y las políticas para proteger el capital humano y los medios de subsistencia, mientras que en este capítulo se analiza un enfoque coordinado de medidas de alivio y recuperación económicos. En la respuesta económica propuesta se hace hincapié en las medidas tendientes a i) establecer un liderazgo sólido; ii) proteger a los más pobres y vulnerables; iii) respaldar los empleos y las empresas; iv) preservar la estabilidad del sector financiero; v) movilizar apoyo internacional, y vi) vincular las medidas de socorro con los esfuerzos de recuperación. Se analizan tres aspectos importantes: las concesiones que entrañan los enfoques de socialización de las pérdidas, la gestión de activos, y el tema principal: la vinculación de la respuesta inmediata con la recuperación sostenible. En este capítulo se ilustra la manera en que la respuesta económica depende de las características del país, y se brindan ejemplos sobre cómo establecer el orden de prioridades de las políticas, decidir qué concesiones realizar y establecer secuencias en diferentes circunstancias.



4.1 ESTABLECER UN LIDERAZGO SÓLIDO

El liderazgo, la coordinación y la gestión general son esenciales para toda la respuesta económica. Dado que los Gobiernos son el centro de las medidas de alivio, deben ser rápidos, creativos, eficaces, transparentes y responsables. Asimismo, en tiempos de crisis, el sector público asume un mayor protagonismo en la sociedad. Los Gobiernos y las instituciones del sector público son responsables de la prestación de servicios de emergencia, la formulación de respuestas fiscales, la coordinación entre los distintos niveles de Gobierno y las comunicaciones al público. Para desempeñar estas funciones, los Gobiernos deben garantizar la continuidad de las operaciones, en la medida de sus posibilidades, en numerosas funciones del sector público, que incluyen la prestación de servicios, la gestión de las finanzas públicas, la movilización de recursos nacionales, la administración tributaria y aduanera y las empresas estatales. Los Gobiernos centrales también deben trabajar en coordinación con las autoridades locales para traducir las políticas y los gastos en resultados.

El diseño de las **respuestas macrofiscales** a la pandemia de la COVID-19 también es muy importante. Es preciso tener en cuenta la eficacia de los instrumentos específicos para cumplir los objetivos previstos en relación con el costo y la sostenibilidad fiscal, la flexibilidad para adaptarse a los cambios y la viabilidad administrativa.

Para el diseño y la implementación, se necesita **un enfoque coordinado**. La autoridad fiscal y los ministerios de los sectores sociales, el comercio y los bancos centrales y otras instituciones financieras reguladoras deben trabajar de manera concertada. La coordinación de la respuesta del Gobierno puede encomendarse a un equipo de gestión de emergencias, con definiciones claras de las funciones y responsabilidades, que esté sujeto a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La **comunicación coherente** y clara de las autoridades es fundamental dado que fomenta la confianza, establece expectativas y transmite una sensación de estabilidad en momentos de gran incertidumbre. Las elecciones en materia de política económica y los mecanismos de implementación, incluidos el propósito, el alcance y los beneficiarios previstos, deben comunicarse abiertamente a través de una amplia variedad de fuentes para crear conciencia e instar a la acción.

RECUADRO 3: GESTIÓN DE LAS FINANZAS, LAS PÉRDIDAS Y LOS RIESGOS DEL SECTOR PÚBLICO

Las medidas de alivio exigen que se determinen los recursos fiscales disponibles y se adapte la gestión fiscal para reorientar rápidamente el gasto y gestionar con prudencia los pasivos y la exposición a los riesgos fiscales. Sin la capacidad adecuada, los riesgos de ineficiencia y derroche, así como de fraude y corrupción, pueden ser elevados. A continuación se indican las medidas más urgentes que deben considerarse:

- **Acceder a fuentes de financiamiento** —por ejemplo, las consignaciones para gastos imprevistos dentro del presupuesto aprobado, las disposiciones sobre gastos para emergencias, la redefinición de las prioridades de gastos, el posible ahorro en los presupuestos de los ministerios o el acceso a donaciones y préstamos externos— **y reevaluar las limitaciones impuestas por la sostenibilidad de la deuda a las políticas anticíclicas.**
- **Garantizar que haya dinero en efectivo disponible, que se rindan cuentas de los gastos, que la deuda se gestione de forma prudente y que las adquisiciones sean ágiles.** Por ejemplo, exigir la centralización de todo el efectivo del sector público en una cuenta única de Tesorería, establecer regulaciones y condiciones de trabajo de Tesorería de emergencia para respaldar la continuidad y la ejecución eficaz, presentar informes diarios o semanales sobre los desembolsos durante los procedimientos de emergencia y mensuales sobre las medidas y los costos fiscales conexos, incluido el impacto en la distribución.
- **Establecer límites claros a los pasivos contingentes del Gobierno.** El Gobierno puede comprometerse explícitamente a garantizar la estabilidad del sector financiero, asegurar la continuidad de los servicios básicos, respaldar las pequeñas empresas y las fuentes de empleo de importancia estratégica o ayudar a los más pobres y vulnerables. Una declaración de este tipo serviría para coordinar las expectativas, ayudaría a los agentes económicos a adaptarse al nuevo entorno, limitaría los comportamientos oportunistas y funcionaría como pacto social sobre la forma de gestionar la crisis. Sin embargo, la declaración también debe ser realista con respecto a lo que es viable. Los Gobiernos de los países en desarrollo, que no disponen de los elevados recursos ni de la capacidad institucional de las economías avanzadas, quizás deban detallar prioridades claras, así como la secuencia en que se respetarán los compromisos de socializar las pérdidas.
- **Evaluar la exposición fiscal de los contratos de alianzas público-privadas y las empresas estatales.** Mediante un examen de las alianzas público-privadas se detectará en qué ámbitos se presentan los principales riesgos financieros y se definirán las opciones para preservar la prestación ininterrumpida de los servicios esenciales, al tiempo que se gestionan los impactos fiscales. Los Gobiernos deben garantizar que la COVID-19 no incentive comportamientos oportunistas no relacionados con la crisis, y al mismo tiempo, proteger la integridad a largo plazo de los activos de infraestructura y la continuidad de los servicios.



4.2 PROTEGER A LOS MÁS POBRES Y VULNERABLES

Para implementar los enfoques de políticas descritos en los capítulos 2 y 3, quizás sea necesario redistribuir al personal y reforzar la capacidad institucional en las cadenas de logística, las adquisiciones y la gestión financiera. Es posible que se necesiten alianzas, en particular, con empresas del sector privado, empresas estatales e instituciones financieras, para obtener los insumos de salud esenciales y brindar apoyo a los hogares. De igual manera, la participación de grupos comunitarios y de la sociedad civil puede ayudar a los Gobiernos a llegar a los más pobres y vulnerables, cuando los mecanismos de selección y prestación de servicios son deficientes. A continuación se mencionan algunas medidas prioritarias en el contexto de la respuesta económica:

- **Reorientar el gasto público hacia la respuesta sanitaria, los servicios esenciales y el apoyo financiero para los hogares.** A fin de movilizar recursos financieros para la respuesta sanitaria y la prestación de servicios esenciales, quizás deban realizarse modificaciones para facilitar los gastos con rendición de cuentas. Al mismo tiempo, es sumamente importante evitar el desvío de recursos de otros servicios críticos, como los servicios de salud sexual y reproductiva. Es posible que los Gobiernos nacionales deban ajustar las transferencias fiscales intergubernamentales a fin de incrementar los flujos de recursos para que los actores locales implementen las medidas de alivio de forma temprana, y revisar las políticas de descentralización y los sistemas institucionales para fortalecer la capacidad local. En los casos en que los Gobiernos locales tengan una asignación funcional limitada *de iure* o *de facto* de responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, tomarán la delantera los organismos de movilización de recursos internos a nivel nacional o regional. En algunas situaciones de fragilidad y conflicto, la participación de los ciudadanos para supervisar la prestación de servicios y la creación de mecanismos para reforzar su participación es fundamental para mejorar los servicios y la cohesión social.

4. LIDERAZGO PARA LA RESPUESTA EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA

- **Movilizar recursos humanos para la respuesta sanitaria y la prestación de servicios esenciales.** Es posible que se necesiten cambios rápidos en las normas, los procesos y los procedimientos de la administración pública para respaldar la capacidad suplementaria en el sector de la salud y otras esferas prioritarias mediante contrataciones de emergencia, redistribuciones y voluntarios; el distanciamiento social en la prestación de servicios esenciales en cada sector, y las normas de la administración pública para el trabajo desde el hogar, y la salud y la seguridad de los trabajadores. Habida cuenta de la necesidad urgente de prestar los servicios administrativos en línea, se deben aplicar rápidamente los principios básicos de Gobierno digital para orientar las innovaciones y los esfuerzos de los Gobiernos tendientes a adoptar el marco jurídico adecuado para proteger la privacidad de los datos.
- **Controlar y desalentar los comportamientos anticompetitivos en los mercados de bienes y servicios de primera necesidad.** Cabe esperar algunos aumentos de precios debido a la crisis de oferta negativa y la crisis de demanda positiva debido a que las personas acumulan artículos de primera necesidad. Sin embargo, estas crisis también elevan el riesgo de comportamientos anticompetitivos (por ejemplo, el abuso de precios o la manipulación de las licitaciones en los procesos de adquisiciones acelerados). Las posiciones dominantes de algunos agentes del mercado digital también pueden verse reforzadas temporalmente, aunque las plataformas electrónicas pueden ayudar a controlar los cambios de precios y los patrones de ventas de los bienes esenciales. En general, las leyes vigentes deben tener la capacidad de prevenir las acciones tendientes a limitar la oferta y aumentar los precios.

RECUADRO 4: CONCESIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS: PROTEGER A LOS MÁS POBRES Y VULNERABLES

- *¿Es mejor dirigir la asistencia fiscal y los servicios esenciales hacia los hogares más necesitados o distribuirlos de forma más amplia mediante un enfoque general?* La orientación precisa es preferible, pero a menudo no es posible realizarla rápidamente y puede tener el efecto contraproducente de retrasar la entrega de asistencia crítica a los hogares vulnerables. Habida cuenta de la gravedad de la pandemia en muchos países, la asistencia más general podría considerarse un recurso rápido; sin embargo, los Gobiernos deberán determinar si existen recursos fiscales suficientes y si un enfoque más amplio tendrá el impacto deseado sin crear incentivos perversos.
- *¿Cuáles son los grupos más necesitados y durante cuánto tiempo se proporcionará apoyo?* La distribución imprecisa genera el riesgo de marginar a las poblaciones que ya son vulnerables. Retirar el apoyo demasiado pronto o mantenerlo durante demasiado tiempo podría obstaculizar la recuperación rápida.
- *¿Cómo encontrar un equilibrio entre la rapidez y la rendición de cuentas?* Al implementar una respuesta rápida y eficaz, se deberán sopesar la madurez de los sistemas de provisión de asistencia y la capacidad de los Gobiernos estatales y locales en relación con la necesidad de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional.



4.3 RESPALDAR LOS EMPLEOS Y LAS EMPRESAS

A fin de abordar la incertidumbre y minimizar los costos a largo plazo de la pérdida de negocios y empleos viables, los Gobiernos deben actuar rápidamente para inyectar liquidez en el sector privado. Si bien el apoyo general para los empleos y las empresas es atípico en una crisis normal, podría justificarse (si es viable) en el contexto de una pandemia mundial que origina crisis de la demanda y de la oferta que afectan a economías enteras. Los esfuerzos de mitigación como el distanciamiento social afectan gravemente a los sectores que dependen de las interacciones sociales (el turismo, la hotelería, el transporte, las ventas minoristas, las manufacturas y la construcción), a la vez que limitan las redes de transporte y logística que vinculan a las personas o las mercancías con los mercados.

Habida cuenta de los niveles más bajos de capacidad, los recursos limitados y el elevado grado de informalidad, los países en desarrollo deben adoptar un enfoque de dos vías para respaldar los empleos y las empresas.

Las respuestas en materia de políticas deberán adaptarse al espacio fiscal, la capacidad del Gobierno, los mercados laborales, los sistemas tributarios y de protección social, y los niveles de informalidad, así como a la heterogeneidad de la conmoción para los diferentes sectores, ubicaciones y empresas y la urgencia con que los posibles destinatarios necesitan la asistencia en el contexto de cada país. A fin de reducir las cicatrices económicas, se debe asignar prioridad, siempre que sea posible, a determinar cuáles son las empresas más expuestas a la crisis de la oferta y la demanda y a implementar rápidamente las respuestas en materia de políticas. Es importante que las medidas sean transparentes y de tiempo limitado, a fin de evitar incentivos perversos y distorsiones del mercado a largo plazo.

- La primera vía debe orientarse hacia los empleadores o exportadores de importancia sistémica, aquellos con vinculaciones regresivas y progresivas considerables o de sectores como la logística y los servicios públicos, que posibilitan otras actividades económicas. También han de

tenerse debidamente en cuenta las empresas que emplean a una mayor proporción de mujeres y grupos socialmente desfavorecidos. El apoyo debe administrarse mediante el presupuesto del Gobierno, por medio de bancos comerciales que estén adecuadamente incentivados y protegidos, o a través del financiamiento combinado de fondos de recuperación especiales procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales. Algunas medidas fiscales que pueden considerarse son: los subsidios salariales, el aplazamiento del pago de impuestos y aportes a la seguridad social, las moratorias para los reembolsos de deudas, el acceso a préstamos subsidiados, las garantías parciales de crédito y las líneas de crédito temporales. Asimismo, la relajación temporal de las regulaciones y el incremento del intercambio de información y la coordinación entre competidores podrían ser adecuados en algunos sectores críticos.

- La segunda vía debe centrarse en el apoyo a las empresas más pequeñas y más jóvenes con un alto componente de innovación y a las empresas y pymes pertenecientes a mujeres, incluidas las informales, que sufren el acceso asimétrico a los mercados financieros y a las cuales resulta difícil llegar mediante los canales bancarios formales. El objetivo es garantizar la disponibilidad de financiamiento en un contexto en el que las necesidades de capital de trabajo son cada vez mayores. El apoyo debe proporcionarse mediante una combinación de bancos comerciales, organizaciones de microfinanciamiento y asociaciones empresariales informales, plataformas de préstamos digitales, cadenas de suministro de las empresas que incluyan a empresas informales en sus cadenas de valor u otros intermediarios. Los Gobiernos

pueden emplear una combinación de donaciones, sus propias prácticas de adquisiciones e incentivos para otros prestamistas que ayudarán a compensar las posibles pérdidas. Las comunicaciones claras y difundidas serán importantes para garantizar que las empresas más pequeñas y menos formales conozcan las intervenciones de apoyo público y puedan solicitar y recibir dicho apoyo.

Una cuestión fundamental que los Gobiernos enfrentan en este contexto es la vinculación del apoyo a las empresas con la retención de trabajadores. Si el objetivo principal es proteger los empleos, más que las empresas, existe un riesgo evidente de que ocurra lo contrario, es decir, que las intervenciones ayuden a garantizar la supervivencia de una empresa, pero que los trabajadores pierdan su empleo de todos modos. Esto es, en parte, un problema de diseño que puede subsanarse mediante condicionalidades, por ejemplo, establecer el requisito de que las empresas retengan a los trabajadores (lo que puede controlarse con más facilidad en el sector formal). Asimismo, a las empresas que reciben apoyo público se les debe exigir que den días de permiso por enfermedad y por motivos familiares con goce de sueldo a sus trabajadores. Con respecto a las empresas formales, existen otros mecanismos que el Gobierno puede implementar, si es necesario, para prorratear o recuperar los pagos, por ejemplo, convertir una donación en un préstamo o crear un débito fiscal. Otra medida que puede considerarse es pagar una proporción mayor de los gastos salariales de las empresas que suspendieron la actividad hasta que puedan reiniciar la producción, a fin de evitar la sobrecarga de los sistemas de seguros de desempleo. Esta podría ser una opción especialmente atractiva para los países que no cuentan con sistemas de seguros de desempleo.

RECUADRO 5: CONCESIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS: PROTEGER A LAS EMPRESAS

- *Dividir los recursos fiscales limitados entre los hogares y las empresas.* El suministro de apoyo a través de las empresas posiblemente las ayude a retener a los empleados y fomente una recuperación económica más rápida; sin embargo, no llegará a las personas que trabajan en el sector informal ni a los más pobres. Las limitaciones del espacio fiscal y las posibilidades de que llegue una segunda ola de la epidemia cuando se hayan agotado todos los recursos hacen que sea aún más importante lograr un equilibrio adecuado. De acuerdo con el contexto del país, es posible que se necesite una combinación de ambas cosas, y el equilibrio dependerá del método más fácil para llegar a quienes más lo necesitan. Una forma de ver esta concesión es que la necesidad crítica de brindar apoyo a los grupos vulnerables borra las distinciones entre el apoyo a las microempresas, el apoyo a los hogares y el apoyo a las comunidades.
- *¿Es mejor brindar apoyo a las empresas de importancia sistémica y a los sectores afectados o crear condiciones equitativas para todos?* La orientación del apoyo a ciertos sectores o empresas preserva los escasos recursos fiscales y puede ayudar a los Gobiernos a intentar proporcionar niveles de apoyo acordes a las necesidades inmediatas, aunque tal vez siga siendo necesario establecer prioridades entre los numerosos destinatarios posibles. Al mismo tiempo, esta orientación

de los recursos añade elementos de complejidad y prudencia en un contexto en el que se necesita una respuesta oportuna. Puede ser difícil de aplicar en los entornos donde las capacidades institucionales son limitadas y podría dar lugar a un afán de enriquecimiento y a la posible captación de recursos por parte de las empresas con buenos contactos. Esto puede perjudicar la competencia, desviar los recursos de las empresas viables y socavar la respuesta eficiente en materia de políticas y la recuperación eficaz a largo plazo. Sin embargo, el suministro general de recursos limitados a las empresas sería costoso e ineficiente. La toma de decisiones debe basarse en las características específicas del país y la posible condicionalidad del apoyo fiscal.

- *Equilibrar la urgencia de desembolsar recursos financieros con la necesidad de planificar la recuperación.* La creciente propagación de las interrupciones de actividad en diversos sectores, lugares y tipos de empresas exige que se tomen medidas rápidas. Sin embargo, las elecciones en materia de políticas no solo deben compensar el impacto negativo inmediato, sino que también deben sentar las bases para el crecimiento impulsado por la productividad durante el período de recuperación, procurando minimizar las distorsiones y los desincentivos que puedan obstaculizar los esfuerzos en curso.



4.4 PRESERVAR LA ESTABILIDAD DEL SECTOR FINANCIERO

Los Gobiernos deben reducir la tensión sobre el sistema financiero para prevenir un posible colapso. El efecto dominó de los hogares y las empresas con dificultades inevitablemente repercutirá en los bancos y en el resto del sistema financiero. A fin de ayudar a los bancos a satisfacer las demandas de crédito de los clientes y prevenir incumplimientos de pago y crisis financieras, la autoridad monetaria puede facilitar mecanismos de préstamo para los bancos y garantizar la liquidez suficiente en el sistema. Específicamente, el banco central puede introducir reducciones de las tasas de interés, disminuir las reservas mínimas obligatorias, bajar las tasas y extender los períodos de vencimiento del financiamiento del servicio de descuento y, en general, priorizar su función de prestamista de última instancia.

Sin embargo, los Gobiernos deben asegurarse de que los bancos transfieran la liquidez a las empresas que más la necesitan. Durante la crisis financiera mundial de 2008-10, muchos países aprovecharon el aumento del acceso al crédito para fortalecer sus propios balances. Sin embargo, esta liquidez no se transfirió lo suficiente, en especial a las pymes, incluidas las que pertenecen a mujeres; este grupo a menudo se ve desproporcionadamente afectado debido a que las restricciones de liquidez exacerbaban las brechas de género preexistentes en el acceso al financiamiento. Esto puede abordarse parcialmente en el diseño de las políticas y procurando que el apoyo público a las instituciones financieras de primer nivel dependa de su disposición a transferir ese beneficio a los niveles inferiores. El uso de garantías del Estado, además de la inyección de capital, puede ayudar a garantizar esto.

El Gobierno también debe desempeñar la función de asegurador de última instancia y centralizar las pérdidas económicas reales en la medida de lo posible. Sin embargo, para lograrlo, se necesitan recursos, y en un entorno de espacio fiscal limitado, los Gobiernos se verán obligados a establecer prioridades. Para cumplir la función de asegurador de última instancia, también se necesita capacidad institucional, y los países en desarrollo muestran diferencias considerables en este sentido. Los Gobiernos deben evaluar qué pueden lograr con sus recursos y su capacidad, y comunicar claramente los criterios, instrumentos y límites del apoyo. Los posibles instrumentos para cumplir estos objetivos pueden incluir impuestos y transferencias, así como garantías, la reprogramación de deudas, la liquidación de atrasos o la adquisición de activos y pasivos. Los Gobiernos de los países en desarrollo, que no disponen de los elevados recursos ni de la capacidad institucional de las economías avanzadas, quizás deban detallar prioridades claras y la secuencia en que se cumplirán los compromisos de socializar las pérdidas.

Dependiendo de la duración y la gravedad de la crisis, otras medidas que pueden adoptarse para apoyar al sistema financiero son:

- **Proteger los sistemas de pago** para procesar rápidamente los pagos en concepto de alivio desembolsados, mitigar la marcada disminución de los flujos de remesas y permitir que los clientes realicen transacciones aunque las interacciones físicas estén limitadas. Para lograrlo, es posible que se deba brindar apoyo a los operadores de transferencias de dinero, permitir el uso de plataformas digitales y simplificar las normas de debida diligencia con respecto a los clientes.
- **Moratoria de deudas.** Si se adopta, esta medida deberá aplicarse en la totalidad de las cadenas de pago, a fin de evitar que los intermediarios resulten perjudicados.
- **Condiciones estándar para el reembolso de deuda,** como las que se introdujeron en el marco de los planes de estabilización en América Latina en la década de 1980, que ofrecían la conversión automática de todos los reembolsos de deuda a moneda nacional a una tasa de interés mucho más baja.
- **La prórroga de pagos** también puede ser necesaria, pero debe introducirse con la máxima precaución.

En sus esfuerzos por prevenir el colapso del sector financiero y respaldar los empleos y las empresas, los Gobiernos quizás deban transferir los riesgos de deterioro y las pérdidas a los balances públicos. Para socializar las pérdidas, es posible que se deban asumir participaciones en instituciones del sector financiero, mediante la recapitalización, y en empleadores estratégicos. Estas medidas conllevarán un cambio en la relación entre el sector público y el sector privado, que posiblemente genere una nacionalización implícita de importantes segmentos de la economía.

En los países con instituciones débiles, un nivel importante de propiedad estatal conlleva el riesgo de fomentar el patrocino político, la distribución de favores y la corrupción. Para abordar estos riesgos, se deben crear mecanismos sólidos para gestionar los activos recientemente adquiridos sin la intervención de los políticos. Estos mecanismos deben garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, quizás en forma de fondos soberanos de inversión o empresas de gestión de fondos que se basen en los mejores ejemplos de países en niveles similares de desarrollo. A mediano plazo, deberá priorizarse la restitución al sector privado de los activos adquiridos por Estado. Será necesario examinar cada caso en particular y diseñar soluciones de saneamiento de los balances.]

RECUADRO 6: CONCESIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS: RESPALDAR AL SECTOR FINANCIERO

- *¿Cómo y en qué circunstancias deben intervenir los Gobiernos para respaldar a los sectores de importancia sistémica? Es probable que se deba proporcionar apoyo a las empresas de importancia sistémica para evitar impactos negativos importantes en un conjunto más amplio de empresas; sin embargo, según se desprende de las crisis anteriores, es necesario actuar con cautela en este sentido. Los Gobiernos no deben apresurarse a tomar medidas de nacionalización sin una justificación sólida y un análisis económico. Asumir una participación en el capital social de las empresas a cambio de la asistencia financiera puede permitir que los beneficios de la recuperación se compartan más ampliamente. En el caso de los recursos de ayuda estatal y rescate financiero a gran escala, se deben establecer normas claras y una justificación económica para las intervenciones.*
- *Considerar el riesgo fiscal y los requisitos de gestión institucional a la hora de decidir cómo se socializarán las pérdidas. Algunos Gobiernos han comenzado a implementar soluciones al azar, por ejemplo, permitir que las empresas dejen de efectuar los pagos de servicios públicos o que los hogares retiren los ahorros destinados a la jubilación. Estas respuestas en materia de políticas podrían brindar líneas vitales importantes para las empresas y los hogares; sin embargo, conllevan el riesgo de que las empresas de servicios públicos de infraestructura y los fondos de pensiones se vuelvan insolventes, lo que haría perder décadas de cuidadosos esfuerzos de reformas normativas. Los Gobiernos deben ser prudentes y tener esto presente cuando evalúen qué pueden lograr con los recursos y la capacidad que tienen a su disposición.*



4.5 MOVILIZAR APOYO INTERNACIONAL

Para hacer frente a la crisis será necesario adoptar numerosas decisiones clave en materia de política económica a nivel nacional; sin embargo, la protección del comercio mundial, los flujos de capitales internacionales y la coordinación de políticas entre todos los países también serán fundamentales.

Adoptar medidas concertadas es crucial para lograr que la respuesta general en materia de políticas sea algo más que la suma de las medidas nacionales. Las grandes potencias económicas y las principales organizaciones internacionales deben desempeñar un papel central en este sentido. Sin embargo, las decisiones en materia de políticas nacionales también deben tener en cuenta la importancia de preservar la apertura del mundo.

Los Gobiernos deben comprometerse a proteger el comercio internacional, especialmente de alimentos e insumos médicos.

El movimiento de personas a través de las fronteras se ha restringido temporalmente para limitar la propagación de la epidemia. Sin embargo, las fronteras deben permanecer abiertas para los traslados de bienes y servicios, los flujos de capitales internacionales y las remesas. Principalmente, se debe evitar que se repita la crisis alimentaria de 2008-09. Los países pueden verse tentados a reducir las exportaciones de alimentos para mantener los precios internos bajo control; sin embargo, la reacción en cascada de estas decisiones empeorará la situación para todos, como sucedió hace una década. La interrupción de las cadenas de suministro internacionales puede dar lugar a alzas de precios, con consecuencias devastadoras para los pobres. Se aplica una lógica similar en el caso de los insumos médicos, que son necesarios para hacer frente a la emergencia sanitaria.

La cooperación internacional será crucial para movilizar recursos financieros destinados a los países en desarrollo.

La socialización de las pérdidas provocadas por la crisis tiene una dimensión mundial, además de la nacional. Las organizaciones multilaterales, en particular las instituciones financieras internacionales (IFI), deben participar activamente en la movilización de recursos financieros en forma de apoyo presupuestario de desembolso rápido, y los bancos centrales de las economías avanzadas deben facilitar el cambio de divisas mediante líneas de swap con sus contrapartes de los países en desarrollo. Estas medidas ayudarán a garantizar que los países en desarrollo tengan el espacio fiscal y monetario que necesitan para implementar las políticas de respuesta a la crisis.

Se deben movilizar recursos del sector privado junto con los fondos de donantes. Los planes de distribución de riesgos de la cartera o garantías estandarizados y fácilmente reproducibles pueden combinar el financiamiento de diversas fuentes para respaldar los préstamos a pequeñas empresas otorgados por bancos e instituciones de microfinanciamiento. Los fondos multinacionales con estructuras de riesgo de varios niveles pueden movilizar apoyo financiero de las IFI y de fuentes del sector privado para impulsar la reactivación de las inversiones y reforzar o reestructurar los balances de las empresas y los bancos. Los productos de seguros facilitados por las IFI pueden afianzar los planes de optimización de capital. Las alianzas con empresas que tengan redes de suministro y distribución importantes pueden generar canales alternativos para llegar a las empresas más pequeñas cuando el alcance del sector bancario no sea suficiente.

Por último, una esfera importante en la que la cooperación internacional puede marcar una diferencia es la disponibilidad de insumos médicos y el desarrollo de nuevas pruebas, tratamientos y vacunas.

En un momento en el que los países, comprensiblemente, dan prioridad a sus propios ciudadanos, la adquisición centralizada de respiradores y otros equipos de importancia crítica puede ayudar a las naciones en desarrollo a organizar sus respuestas. Se puede movilizar la cooperación internacional para transferir suministros y conocimientos técnicos entre los países que enfrentan el brote de la epidemia de COVID-19 en diferentes momentos. Las iniciativas internacionales

4. LIDERAZGO PARA LA RESPUESTA EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA

de investigación entre distintas universidades pueden cumplir una función importante en la búsqueda de soluciones a nivel mundial. Se pueden emplear compromisos de compra anticipada para alentar a las empresas farmacéuticas a introducir innovaciones que beneficien a todo el mundo, aunque los países en desarrollo no dispongan de medios para pagarlas.

La coordinación mundial durante este período será esencial para apoyar a los grupos más vulnerables y mitigar los peores efectos de la pandemia. En conjunto, la comunidad internacional, liderada por las IFI y las instituciones mundiales, como el Grupo de los 20, puede implementar iniciativas para el alivio de la deuda en el contexto de la COVID-19 (por ejemplo, suspender los reembolsos de deudas) y hacer un llamado a la acción para respaldar a los países clientes de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Será fundamental apoyar a los países en situaciones de fragilidad y conflicto que no tienen acceso a

la AIF o al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), incluidos aquellos con atrasos en los pagos (como Sudán y Zimbabwe) y los países no miembros (como la Ribera Occidental y Gaza). Por lo tanto, los fondos fiduciarios de múltiples donantes y el Fondo para la Construcción de los Estados y la Consolidación de la Paz desempeñarán una función importante para complementar el apoyo del BIRF y de la AIF mediante el ofrecimiento de financiamiento flexible y oportuno a los países afectados por situaciones de fragilidad, conflicto y violencia durante la crisis. Los esfuerzos de coordinación liderados por la OMS, con la participación de todos los socios pertinentes, pueden ayudar a mitigar la pandemia y establecer el intercambio de información oportuna y transparente acerca de las continuas amenazas que se ciernen sobre la salud mundial. Por último, la flexibilización de las restricciones comerciales entre todos los países facilitará el acceso a los bienes esenciales, especialmente los alimentos básicos y los insumos médicos.

RECUADRO 7: PROMOVER EL COMERCIO Y RETENER LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Es fundamental que los países **mantengan abierto el comercio para garantizar el acceso a los bienes esenciales** y minimizar las perturbaciones económicas. Se recomienda que los Gobiernos:

- eviten las restricciones de exportación, especialmente de los insumos médicos y alimentos básicos, y establezcan reducciones arancelarias sobre los suministros médicos y otros productos esenciales;
- simplifiquen el proceso de obtención de licencias para productos médicos;
- consideren abrir el comercio de servicios relacionados con la salud para ayudar a los países a afrontar la crisis;
- flexibilicen algunas regulaciones y adopten el cumplimiento basado en los riesgos;
- procuren reducir los aranceles a los insumos o establezcan una exoneración temporal de aranceles para

apoyar a las empresas y los hogares;

- adopten medidas de continuidad de las operaciones para el funcionamiento sin interrupción de los servicios de logística esenciales;
- consideren la posibilidad de brindar apoyo financiero para los operadores de transporte aéreo nacionales e internacionales.

A fin de retener la **inversión extranjera directa**, los Gobiernos deben procurar:

- evitar las políticas comerciales proteccionistas y el tratamiento preferencial a las empresas locales (en comparación con las empresas extranjeras);
- reducir el riesgo de conflictos entre inversionistas, en particular si se incrementa la participación del Estado en nuevos sectores económicamente estratégicos.



4.6 VINCULAR LA RESPUESTA INMEDIATA CON LA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE

El objetivo de la política macroeconómica en el período posterior a la pandemia es ayudar a la economía a recobrar los niveles anteriores a la crisis y centrar la atención en la recuperación económica, la sostenibilidad a largo plazo y el crecimiento económico. Las políticas de alivio y de recuperación están conectadas dado que, sin el alivio de emergencia, la economía colapsaría y sería mucho más difícil reactivarla. Si se gestionan de forma adecuada, muchas de las medidas inmediatas ayudarán a preparar la recuperación y a poner en marcha la economía. El apoyo a los más pobres y vulnerables ayudará a mantener escolarizados a los niños y a limitar el riesgo de malnutrición, con lo cual se protegerán las inversiones en capital humano. La protección de los empleos y las empresas resguardará

las combinaciones empleador-empleado productivas y los conocimientos sectoriales específicos, lo que permitirá que la economía se acelere relativamente rápido una vez que haya finalizado la pandemia.

Si bien sería prematuro tratar de alcanzar compromisos sólidos en materia de políticas —a excepción de aquellos imprescindibles para permitir la respuesta a la crisis y facilitar la recuperación—, se debe articular una visión más amplia sobre la forma de responder a la crisis, con la que se puedan identificar tanto los Gobiernos como los asociados para el desarrollo. La visión acordada debe ir más allá de la solución de las necesidades inmediatas de la crisis para trazar el camino hacia una recuperación enérgica y sostenible. Todo retraso en la reactivación de las economías será costoso a nivel nacional y en lo que respecta a los medios de subsistencia, pero también causará daños permanentes al capital humano, a los balances y, por ende, al crecimiento futuro. En los próximos meses, los responsables de la formulación de políticas deben procurar basar sus decisiones y planes en la doble necesidad de brindar socorro urgente y asegurar la recuperación sostenible.

Al igual que en las actividades de alivio, la comunidad internacional debe desempeñar un papel central. La coordinación de las políticas mundiales puede ayudar a facilitar un crecimiento más rápido, resiliente y equitativo, así como a implementar políticas integrales para mitigar con más eficacia los efectos de las futuras pandemias. Las instituciones internacionales, como el Grupo de los 20, la OMS y la Organización Mundial del Comercio, deben encabezar estas actividades en estrecha colaboración con las IFI.

Formulación de las políticas de respuesta

Como se señaló anteriormente, para prevenir el colapso del sector financiero y respaldar los empleos y las empresas, los Gobiernos quizás deban transferir los riesgos de deterioro y las pérdidas a los balances públicos. Si bien un nivel importante de propiedad estatal abre las puertas al patrocinio político, y, posiblemente, a la corrupción, también ofrece la oportunidad de abordar desafíos estructurales y de sostenibilidad de larga data.

Es fundamental que los Gobiernos comuniquen claramente la dirección de avance, establezcan un plazo y estipulen cláusulas de caducidad automática cuando corresponda. El proceso de adquisición, gestión y restitución de activos también puede percibirse como sesgado hacia las empresas con buenos contactos y como una vía para obtener un beneficio personal. Esta percepción sería sumamente perjudicial dado que debilitaría la confianza en el Gobierno. Asimismo, podría disuadir a los responsables de la formulación de políticas de mentalidad cívica de tomar decisiones que son muy necesarias debido a las consecuencias personales que tales decisiones podrían conllevar. Para abordar estos riesgos, los Gobiernos deben implementar mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas para gestionar debidamente los activos recién adquiridos.

Los Gobiernos deben tener presente la sostenibilidad y priorizar las intervenciones de forma adecuada. Cuando son viables, las intervenciones introducidas en forma de créditos y garantías, en lugar del otorgamiento directo de donaciones y subsidios, ofrecen perspectivas de reembolso una vez que se recuperen las empresas y los hogares. De igual manera, es probable que los aplazamientos del pago de los impuestos sean preferibles a las exenciones. La gestión profesional y transparente de los activos que un Gobierno necesite adquirir preservará su rentabilidad, y la restitución ordenada impulsará el dinamismo del sector privado.

La respuesta a la crisis no debe ser equivalente a mantener empresas ineficientes a cualquier precio. La etapa de recuperación puede ofrecer la oportunidad para desafiar a las empresas dominantes ineficientes y de larga data e introducir la competencia en sectores clave. Se debe alentar la creación de empresas nuevas, especialmente si esto genera oportunidades para las personas jóvenes con formación académica. Se deben explorar mecanismos para convertir la crisis en una oportunidad para las empresas nuevas, aunque su escala seguramente será modesta. Los Gobiernos pueden utilizar una combinación de políticas para mejorar el clima empresarial y el acceso al financiamiento y, cuando sea posible, brindar un tratamiento preferencial en la adquisición de bienes y servicios para necesidades urgentes y suministrados por empresas más pequeñas. Los Gobiernos deben establecer plataformas para alentar y acelerar las innovaciones locales y promover la participación de emprendedores locales en la solución de problemas.

El período de recuperación brinda una oportunidad para llevar a cabo reformas estructurales clave. Por ejemplo, los responsables de la formulación de políticas pueden aprovechar los precios probablemente bajos del petróleo para revisar los subsidios regresivos a fin de aumentar la equidad y mejorar el espacio fiscal futuro. La eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles, y en particular, la eliminación de los toques, no se haría sentir en el actual entorno de precios bajos. Estos mecanismos son muy utilizados en los países en desarrollo para proteger la economía nacional contra los aumentos de los precios mundiales del combustible; sin embargo, son regresivos, desalientan las inversiones en eficiencia energética y suelen convertirse en un importante lastre para las finanzas públicas durante los períodos de auge de los precios.

Una oportunidad conexa sería la revisión de los impuestos a los combustibles fósiles por parte de los responsables de la formulación de políticas.

Los precios bajos de los combustibles constituyen un estímulo selectivo para los sectores con altas emisiones de carbono y uso intensivo de capital. El beneficio absoluto de la reducción de precios es percibido por los hogares más acomodados, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano. El cobro de impuestos sobre esos combustibles y el reciclaje de los ingresos mediante el gasto o la reducción de los impuestos laborales mejora la equidad y los empleos, dado que los sectores con bajas emisiones de carbono generan, en promedio, un mayor uso intensivo de mano de obra.

La incorporación de las tecnologías digitales durante la etapa de recuperación puede fortalecer la resiliencia ante conmociones futuras y, a la vez, crear eficiencias duraderas.

Las tecnologías digitales han demostrado que pueden generar un cambio radical en las crisis cuando se utilizan como apoyo a la respuesta sanitaria (por ejemplo, la telemedicina), cuando ayudan a que las empresas se adapten a las limitaciones de movilidad (por ejemplo, el trabajo desde el hogar y los pagos móviles), cuando ayudan a las pymes a sobrevivir durante la recesión (por ejemplo, las empresas tecnológico-financieras), cuando proporcionan insumos agrícolas (por ejemplo, vales electrónicos), cuando facilitan la operación más eficaz de los programas de redes de seguridad social (mediante los pagos móviles) y cuando contribuyen a sostener las actividades educativas (por ejemplo, las aplicaciones educativas y las clases virtuales). El aumento de la digitalización no solo preparará mejor a las economías para las conmociones futuras, sino que también promoverá el incremento de la eficacia y la eficiencia en todos los ámbitos de la economía y el Gobierno. Por ejemplo, los Gobiernos pueden prestar servicios más rápidos y transparentes mediante el uso de plataformas de Gobierno electrónico, que aumentan la eficiencia y reducen las oportunidades de corrupción.

Los países también deben tratar de recuperar sus programas a largo plazo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y reforzar la atención puesta en los empleos y la transformación económica. La intensificación de las inversiones en infraestructura resiliente y la creación de capital humano deben ser los componentes esenciales de esta visión. Las prioridades establecidas, como las cuestiones de género y el clima, ambas con un potencial económico no aprovechado, presentarán oportunidades importantes para un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Esta segunda etapa deberá sustentarse en la respuesta inmediata en materia de políticas que, idealmente, habrá sentado las bases institucionales y normativas para que se consolide la recuperación.

RECUADRO 8: APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES PARA EFECTUAR REFORMAS Y FOMENTAR LA RESILIENCIA Y EL CRECIMIENTO

Las crisis económicas generalmente crean oportunidades para llevar a cabo reformas económicas. Además de alentar las inversiones en capacidad nacional y sistemas de salud para fortalecer la preparación a largo plazo, se presenta una oportunidad importante para las inversiones públicas verdes en energías renovables, adaptación al cambio climático, sistemas de agua limpia o transporte público verde, dado que no solo servirían como catalizador para reactivar la economía, sino que también la inclinarían hacia el crecimiento ecológico.

Las políticas de recuperación también deben invertir en la resiliencia futura. Los efectos positivos de las medidas fiscales adoptadas durante la recuperación son más persistentes si combinan la estabilización a corto plazo de la demanda con la expansión a largo plazo del producto potencial. Esto incluye inversiones en bienes duraderos, como la infraestructura resiliente. De acuerdo con investigaciones del Banco Mundial, se estima que la

relación beneficio-costos es de alrededor de USD 4 por cada USD 1 invertido en infraestructura resiliente. En el caso de los sistemas de alerta temprana, la relación es aún más alta. También existen inversiones eficaces en función de los costos en eficiencia energética y en el mejoramiento de la red para obtener beneficios a partir de las energías renovables de bajo costo.

Las reformas de los impuestos ambientales también pueden desempeñar un papel importante. Es posible que muchos países intenten implementar medidas de estímulo en un contexto de espacio fiscal limitado y elevada carga de la deuda. Si el estímulo debe ser neutro desde el punto de vista fiscal, un enfoque es reducir los impuestos que tengan un multiplicador fiscal alto durante las recesiones (como los impuestos directos) y tratar de aumentar los ingresos tributarios que tengan un multiplicador fiscal bajo (como los impuestos al consumo). Esto es exactamente lo que se puede lograr mediante una reforma de los impuestos ambientales.

Gestión de los recursos para la recuperación

Durante la etapa de recuperación, los países deberán definir los instrumentos de estímulo adecuados e implementar mecanismos sólidos de compromiso y coordinación para fomentar la confianza. Los paquetes de estímulos monetarios y fiscales probablemente sean menos eficaces en los países en desarrollo; los Gobiernos podrían apelar a las inversiones públicas para reactivar la economía y recurrir al sector privado y a las entradas de capital extranjero para complementar y respaldar sus esfuerzos.

La crisis exigirá una cuidadosa consideración y planificación del uso de políticas macroeconómicas, dado que los países en desarrollo tienen un margen de maniobra limitado. La transmisión monetaria puede ser reducida en muchos países en desarrollo debido a la falta de tasas de interés determinadas por el mercado. Asimismo, la eficacia del estímulo fiscal depende del espacio fiscal y la calidad institucional, que pueden ser más limitados en los países en desarrollo (véase el recuadro 9). Asimismo, también es probable que las reducciones tributarias sean menos atractivas en los países con relaciones ingresos tributarios-producto interno bruto iniciales bajas, como es el caso de muchos países en desarrollo. Una opción en materia de políticas frente a la transmisión limitada es el financiamiento directo del banco central a las empresas; sin embargo, esta opción conlleva numerosos desafíos, especialmente en un entorno institucional deficiente.

Cuando sea posible, se deben movilizar recursos del sector privado mediante iniciativas de reducción de riesgos. Esto servirá para ampliar la base de recursos para la recuperación cuando los flujos privados netos dirigidos a los países en desarrollo hayan colapsado y para aumentar la capacidad de implementación en los entornos administrativos deficientes. También se pueden aprovechar los fondos de donantes para establecer acuerdos de mancomunación de riesgos a gran escala, con especial atención a los países más pobres, donde se percibe que los riesgos son considerables aun en los tiempos más propicios.

La cooperación internacional será fundamental para movilizar los recursos financieros que los países en desarrollo tendrán para la reconstrucción. Estos países deberán solicitar préstamos a las IFI o refinanciar sus obligaciones de deuda externa para evitar reducciones procíclicas del gasto público. Las IFI pueden ayudar ampliando sus mecanismos de préstamo (principalmente, para los países de ingreso mediano), aumentando sus donaciones (a los países de ingreso bajo) y coordinando la condonación y la moratoria de deudas. Asimismo, las IFI pueden proporcionar liquidez en moneda extranjera a los bancos centrales de los países en desarrollo en sus mercados internos mediante *swaps* de dólares, como se hizo durante la crisis financiera mundial de 2008. Por último, la coordinación de las políticas mundiales puede facilitar un crecimiento más rápido, resiliente y equitativo mediante la eliminación de las restricciones al comercio y a los viajes apenas se disipe la pandemia, y la ayuda para implementar políticas integrales tendientes a frenar las futuras olas de la enfermedad.



4.7 CONCLUSIÓN

La respuesta económica inmediata a la COVID-19 debe servir para proteger a los hogares, a las empresas y al sector financiero a través de medidas de alivio de emergencia para evitar el desempleo masivo, las quiebras y el colapso económico. La etapa de alivio, si se planifica y se ejecuta de forma prudente, sentará las bases para la recuperación, dado que genera una oportunidad para efectuar reformas estructurales clave que pueden fortalecer la resiliencia y garantizar el crecimiento económico sostenible a largo plazo. Sin embargo, esta oportunidad se presenta en un entorno de rápida evolución en el que muchos países en desarrollo tienen recursos fiscales

limitados. En este contexto, es necesario asignar prioridades con rapidez, establecer secuencias adecuadas y diseñar cuidadosamente las políticas, así como contar con el apoyo constante de la comunidad internacional. La evaluación honesta de las concesiones en materia de políticas que enfrentan los

Gobiernos reviste la misma importancia. Las decisiones en materia de políticas que se tomen en las próximas semanas —y su aplicación eficaz— determinarán la supervivencia de las personas, las empresas y las comunidades.

RECUADRO 9: ESPACIO FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Para utilizar la capacidad fiscal limitada en los países en desarrollo se requiere pragmatismo y el establecimiento de prioridades.

Es probable que las medidas macroeconómicas sean costosas en el contexto de la crisis sistémica provocada por la COVID-19. De acuerdo con el nivel de ingreso y el espacio fiscal de los países, los Gobiernos podrán recurrir al uso del ahorro público (en forma de fondos soberanos de inversión o reservas internacionales); al aumento de su deuda pública (préstamos en mercados internos o externos); a la reasignación de gastos sin modificar el presupuesto (en caso de que el financiamiento del déficit sea muy costoso), o al uso de donaciones externas y financiamiento en condiciones concesionarias (especialmente en los países de ingreso bajo).

La capacidad política e institucional para diseñar e implementar las respuestas fiscales a las conmociones externas incidirá en la elección de instrumentos de los Gobiernos. En sentido amplio, la capacidad incluye tanto la capacidad técnica para implementar medidas fiscales específicas como los mecanismos institucionales y políticos que puedan facilitar u obstaculizar la respuesta fiscal adecuada. En el cuadro siguiente se resumen las características de las medidas fiscales de acuerdo con la capacidad y el tamaño del espacio fiscal.

Las estrategias fiscales para hacer frente a los impactos de la COVID-19 se relacionan con la capacidad y el espacio fiscal de los países de la siguiente forma:

	MENOS CAPACIDAD	MÁS CAPACIDAD
Más espacio fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Se centra la atención en las medidas fiscales menos complejas. Se considera la participación de actores no estatales para apoyar los esfuerzos de respuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> Se buscan los instrumentos fiscales que sean más adecuados a las circunstancias del país específico, incluida la estructura económica y fiscal.
Menos espacio fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Se centra la atención en las intervenciones con un control de costos manejable y que pueden revertirse fácilmente con una capacidad limitada. Se centra la atención en las intervenciones fiscales menos complejas. Se priorizan claramente los objetivos. Se procura ampliar el espacio fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> Se centra la atención en el control de costos y las medidas reversibles. Se priorizan claramente los objetivos. Se procura ampliar el espacio fiscal.

Los países con espacio fiscal limitado deben centrar la atención en las intervenciones con consecuencias limitadas en términos de costos que puedan revertirse fácilmente.

Los instrumentos de crédito como los aplazamientos del pago de los impuestos y los préstamos a corto plazo pueden ser especialmente adecuados. El espacio fiscal reducido también obligará a los países a establecer prioridades claras. En la mayoría de los casos, sin duda se asignará la máxima prioridad a las intervenciones sanitarias, seguidas de aquellas orientadas a proteger a los hogares y las empresas.

La ampliación del espacio fiscal puede darse a expensas de otras prioridades en materia de desarrollo. El acceso limitado al financiamiento procedente de reservas o préstamos obligará a los países a reasignar fondos para atender las prioridades de la COVID-19. La interrupción de los programas desde los cuales se asignan los recursos puede tener un costo económico considerable en términos de retrasos en el desarrollo. También puede costar vidas, como ocurrió durante la epidemia de ébola de 2014-16 en África occidental, donde pueden haber muerto más personas debido a las interrupciones de los servicios habituales de atención médica y de la salud reproductiva que a causa de la enfermedad propiamente dicha. Para evitar que se repita este resultado, se deben salvaguardar los servicios públicos esenciales. En el caso de los países en desarrollo, los asociados para el desarrollo también desempeñarán un papel importante en la ampliación del espacio fiscal, ya sea mediante el aumento de la asistencia para el desarrollo, la condonación de deudas o el aplazamiento de los pagos del servicio de la deuda, o la redefinición de prioridades en el marco de los programas de apoyo actuales.

La capacidad limitada del Estado impone un conjunto diferente de restricciones a la implementación de medidas fiscales.

El margen para aumentar esta capacidad a corto plazo será muy limitado. Sin embargo, la participación de actores no estatales en la respuesta, especialmente, las organizaciones confesionales y de la sociedad civil y el sector privado, puede ayudar a ampliar las capacidades y el conjunto de intervenciones que pueden implementarse. De lo contrario, se deberá centrar la atención en la selección de instrumentos que sean menos complejos desde el punto de vista administrativo y que estén dentro de los límites de capacidad de los países.

ANEXO 1. MATRIZ DE OPCIONES DE POLÍTICAS PARA RESPONDER A LA COVID-19 EN PAÍSES DE INGRESO BAJO Y DE INGRESO MEDIANO, Y CONTEXTOS DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y VIOLENCIA

ANEXO 1: OPCIONES DE RESPUESTAS OPERATIVAS A LA COVID-19 EN PAÍSES DE INGRESO BAJO Y DE INGRESO MEDIANO Y EN CONTEXTOS DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y VIOLENCIA

En esta matriz de opciones de respuestas operativas, se sintetizan las recomendaciones de todo el documento y se las relaciona con las respuestas a corto plazo y las respuestas a mediano y largo plazo. Se abordan las recomendaciones para los países de ingreso bajo y de ingreso mediano en conjunto, y se incluyen consideraciones separadas para los contextos de fragilidad, conflicto y violencia. En el futuro se agregarán otros tipos de países.

	Respuesta a corto plazo/Protección	Respuesta a mediano y largo plazo /Recuperación y preparación
PAÍSES DE INGRESO BAJO Y DE INGRESO MEDIANO		
Contener la pandemia y proteger la salud	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad de vigilancia sanitaria y detección Adoptar intervenciones no farmacéuticas, como el aislamiento, el rastreo de contactos, la cuarentena y el distanciamiento social (físico) Adoptar confinamientos específicos y localizados (inteligentes) en los lugares donde se observa transmisión comunitaria Reforzar la capacidad de respuesta del sistema de atención de la salud y garantizar el tratamiento eficaz (con énfasis en la rotación de tareas y en un paquete básico de servicios esenciales mediante instalaciones móviles e intervenciones en materia de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene/servicios públicos, con exenciones del pago de aranceles en el marco de la COVID-19, y una mayor participación del sector privado) Preservar la prestación de servicios básicos de salud, incluidos aquellos que abordan la violencia de género Proporcionar comunicaciones coordinadas, transparentes y eficaces (mayor participación de líderes comunitarios y religiosos) Proteger a los grupos vulnerables (con énfasis en los barrios marginales urbanos, los campos de refugiados y los grupos de personas institucionalizadas, los niños menores de 5 años, los adultos mayores y las personas con comorbilidades) 	<p>Respuestas del sector de salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Diseñar una estrategia de vigilancia integral e invertir en la preparación para la investigación y el tratamiento de casos Reforzar el sistema de salud, con énfasis en la atención primaria de la salud; optimizar los recursos humanos para la salud; aumentar la adecuación, la eficiencia y la equidad del financiamiento sanitario; mejorar la seguridad y la calidad de los protocolos y las prácticas de atención; fortalecer los datos para la adopción de decisiones Establecer una plataforma para la comunicación, la coordinación y la colaboración de expertos en salud humana y sanidad animal, medio ambiente y agricultura y alimentos Fortalecer la capacidad de investigación clínica y de salud pública <p>Respuestas complementarias fuera del sector de la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> Abordar las limitaciones de la demanda mediante programas laborales y de protección social Fortalecer las intervenciones de salud, nutrición y población en los programas no relacionados con la salud Actualizar y ampliar los programas de mejoramiento de barrios marginales; reforzar la zonificación y la planificación del uso de la tierra; establecer planes de coordinación territorial Integrar la salud en los sistemas de gestión del riesgo de desastres Fortalecer la regulación de los mercados tradicionales de productos frescos, la vigilancia y la reglamentación de los sistemas alimentarios
Proteger a las personas, el capital y los medios de subsistencia contra las conmociones y prepararse para la recuperación	<p>Respuestas en materia de desarrollo humano</p> <ul style="list-style-type: none"> Ampliar los programas de protección social vertical y horizontalmente; adaptar las modalidades de diseño, gestión y ejecución; centrar la atención en los puestos de trabajo y la retención del empleo Buscar formas alternativas de escolarización, con especial atención a las necesidades de las niñas, que corren mayor riesgo de no volver cuando se reabran las escuelas <p>Respuestas complementarias de otros sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> Proteger la seguridad alimentaria manteniendo abiertas las fronteras, priorizando la movilidad de los trabajadores del sistema alimentario con las medidas adecuadas de salud y seguridad, mejorando la comunicación de las condiciones de mercado, evitando el riesgo de hambrunas y optimizando los programas de nutrición Proteger los empleos y las microempresas y pymes a través de medidas fiscales, financieras y comerciales Garantizar la continuidad de los servicios esenciales para los pobres y vulnerables, en particular, las personas desplazadas Mantener y ampliar la conectividad digital para hacer frente al incremento de la demanda 	<p>Respuestas en materia de desarrollo humano</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las redes de protección social adaptativas Garantizar el regreso seguro de los alumnos a las escuelas, con especial atención a las niñas, por un lado, y los niños vulnerables, por el otro; fortalecer los sistemas de educación, incluida la capacidad de proporcionar educación digital o en línea; preservar el financiamiento para la educación <p>Respuestas complementarias de otros sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> Brindar apoyo a los agricultores para la próxima temporada de siembra y mediante programas de inclusión productiva Mejorar el marco reglamentario para la ampliación de los servicios de banda ancha
Liderar la respuesta en materia de políticas económicas	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento de emergencia para mitigar los impactos económicos, sanitarios y sociales en los grupos más vulnerables Proteger el gasto en capital humano para evitar que se reviertan los avances logrados Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para supervisar la respuesta, incluidos el seguimiento de los gastos, los comentarios de los ciudadanos, las comunicaciones, los foros de líderes y los gabinetes de crisis Ampliar los mecanismos de préstamo de los bancos centrales y mejorar el acceso al financiamiento para las empresas Reorientar el gasto público hacia la atención de la salud pública Apoyar a los hogares mediante transferencias monetarias Establecer exenciones del pago de impuestos y donaciones limitadas para empresas Proporcionar liquidez a las empresas (formales e informales) y mitigar el riesgo crediticio Fortalecer la resiliencia de los sistemas de pago y formular políticas para respaldar los flujos de remesas Establecer desgravaciones fiscales para empresas Implementar políticas flexibles y sujetas a rendición de cuentas para la gestión de las finanzas públicas y la gestión de recursos humanos, y pagos de salarios sin interrupción Centrar la atención en el control de costos y las medidas reversibles Garantizar la continuidad de las operaciones a través de medidas focalizadas de facilitación del comercio y apoyo a los sistemas logísticos para asegurar el acceso a insumos médicos y alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener una política fiscal y financiera estable, con transparencia y estrategias de salida de las respuestas de emergencia Vincular el alivio de la deuda a reformas esenciales (por ejemplo, subsidios a los combustibles fósiles e impuestos sobre el financiamiento, gestión de las finanzas públicas, y sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar la transparencia) Proporcionar financiamiento constante para garantizar la continuidad de los servicios públicos y el apoyo a las personas vulnerables y pobres Reponer los recursos fiscales Establecer sistemas nacionales de gestión de riesgos Implementar programas de mejoras digitales y el aprovisionamiento de la infraestructura digital Utilizar los instrumentos macrofiscales que más se adecuen a las circunstancias del país, incluida la estructura económica y fiscal

	Respuesta a corto plazo/Protección	Respuesta a mediano y largo plazo /Recuperación y preparación
RECURSOS PARA FRAGILIDAD, CONFLICTO Y VIOLENCIA		
Contener la pandemia y proteger la salud	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad de vigilancia sanitaria y detección Adoptar intervenciones no farmacéuticas, como el aislamiento, el rastreo de contactos, la cuarentena y el distanciamiento social (físico) Adoptar confinamientos específicos y localizados (inteligentes) en los lugares donde se observa transmisión comunitaria Reforzar la capacidad de respuesta del sistema de atención de la salud y garantizar el tratamiento eficaz (con énfasis en la rotación de tareas y en un paquete básico de servicios esenciales mediante instalaciones móviles e intervenciones en materia de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene/servicios públicos, con exenciones del pago de aranceles en el marco de la COVID-19, y una mayor participación del sector privado) Preservar la prestación de servicios básicos de salud, incluidos aquellos que abordan la violencia de género Proporcionar comunicaciones coordinadas, transparentes y eficaces (mayor participación de líderes comunitarios y religiosos) Proteger a los grupos vulnerables (con énfasis en los barrios marginales urbanos, los campos de refugiados y los grupos de personas institucionalizadas, los niños menores de 5 años, los adultos mayores y las personas con comorbilidades) Priorizar la higiene y otras intervenciones en materia de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, y centrar la atención en las capacidades de descongestión, aislamiento y cuarentena en campamentos o asentamientos similares 	<p>Respuestas del sector de salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Diseñar una estrategia de vigilancia integral e invertir en la preparación para la investigación y el tratamiento de casos Reforzar el sistema de salud, con énfasis en la atención primaria de la salud; optimizar los recursos humanos para la salud; aumentar la adecuación, la eficiencia y la equidad del financiamiento sanitario; mejorar la seguridad y la calidad de los protocolos y las prácticas de atención; fortalecer los datos para la adopción de decisiones Establecer una plataforma para la comunicación, la coordinación y la colaboración de expertos en salud humana y sanidad animal, medio ambiente y agricultura y alimentos Fortalecer la capacidad de investigación clínica y de salud pública <p>Respuestas complementarias fuera del sector de la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> Abordar las limitaciones de la demanda mediante programas laborales y de protección social Fortalecer las intervenciones de salud, nutrición y población en los programas no relacionados con la salud Actualizar y ampliar los programas de mejoramiento de barrios marginales; reforzar la zonificación y la planificación del uso de la tierra; establecer planes de coordinación territorial Integrar la salud en los sistemas de gestión del riesgo de desastres Fortalecer la regulación de los mercados tradicionales de productos frescos, la vigilancia y la reglamentación de los sistemas alimentarios Implementar o fortalecer protocolos y estructuras de coordinación, incluidas las estrategias de participación comunitaria y coordinación de la ayuda humanitaria y de donantes
Proteger a las personas, el capital y los medios de subsistencia	<p>Respuestas en materia de desarrollo humano</p> <ul style="list-style-type: none"> Ampliar los programas de protección social vertical y horizontalmente; adaptar las modalidades de diseño, gestión y ejecución; centrar la atención en los puestos de trabajo y la retención del empleo Buscar formas alternativas de escolarización, con especial atención a las necesidades de las niñas, que corren mayor riesgo de no volver cuando se reabran las escuelas <p>Respuestas complementarias de otros sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> Proteger la seguridad alimentaria manteniendo abiertas las fronteras, priorizando la movilidad de los trabajadores del sistema alimentario con las medidas adecuadas de salud y seguridad, mejorando la comunicación de las condiciones de mercado, evitando el riesgo de hambrunas y optimizando los programas de nutrición Realizar un seguimiento de los países y regiones (independientemente de que estén clasificados como frágiles y afectados por conflictos o no) donde la COVID-19 podría exacerbar cuestiones preexistentes relacionadas con la fragilidad, por ejemplo, en términos de exclusión, falta de prestación de servicios, gobernanza y quejas Mantener los servicios públicos esenciales, como la gestión de los centros de atención de la salud, los pagos a los funcionarios públicos y el suministro de bienes y servicios esenciales por parte del Estado Respaldar la cohesión social y la paz mediante el acercamiento a la comunidad, con especial atención a los grupos vulnerables Contrarrestar los problemas preexistentes relacionados con la fragilidad, por ejemplo, en términos de exclusión, falta de prestación de servicios, gobernanza y quejas 	<p>Respuestas en materia de desarrollo humano</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las redes de protección social adaptativas Garantizar el regreso seguro de los alumnos a las escuelas, con especial atención a las niñas, por un lado, y los niños vulnerables, por el otro; fortalecer los sistemas de educación, incluida la capacidad de proporcionar educación digital o en línea; preservar el financiamiento para la educación <p>Respuestas complementarias de otros sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> Brindar apoyo a los agricultores para la próxima temporada de siembra y mediante programas de inclusión productiva Mejorar el marco regulatorio para la ampliación de los servicios de banda ancha Priorizar los enfoques para abordar los riesgos agravados de pandemia, la seguridad alimentaria (por ejemplo, las langostas en el Cuerno de África) y el cambio climático
Liderar la respuesta en materia de políticas económicas	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento de emergencia para mitigar los impactos económicos, sanitarios y sociales en los grupos más vulnerables Proteger el gasto en capital humano para evitar que se reviertan los avances logrados Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para supervisar la respuesta, incluidos el seguimiento de los gastos, los comentarios de los ciudadanos, las comunicaciones, los foros de líderes y los gabinetes de crisis Ampliar los mecanismos de préstamo de los bancos centrales y mejorar el acceso al financiamiento para las empresas Centrar la atención en las intervenciones con un control de costos manejable y que pueden revertirse fácilmente con una capacidad limitada 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener una política fiscal y financiera estable, con transparencia y estrategias de salida de las respuestas de emergencia Vincular el alivio de la deuda a reformas esenciales (por ejemplo, subsidios a los combustibles fósiles e impuestos sobre el financiamiento, gestión de las finanzas públicas, y sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar la transparencia) Proporcionar financiamiento constante para garantizar la continuidad de los servicios públicos y el apoyo a las personas vulnerables y pobres Proporcionar financiamiento constante para garantizar la continuidad de los servicios públicos y el apoyo a las personas vulnerables y pobres Centrar la atención en las medidas fiscales menos complejas

ANEXO 2: ORIENTACIÓN DE LAS RESPUESTAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA ANTE LA COVID-19

Las respuestas deben ser oportunas, principalmente temporales y, en cierta medida, focalizadas.

Para contrarrestar con eficacia el impacto de la crisis, las medidas de respuesta para los hogares deben ser oportunas. Una intervención a tiempo asegura la supervivencia y ayuda a los hogares a evitar estrategias de respuesta perjudiciales o pérdidas irreversibles. Las respuestas oportunas pueden ayudar a los hogares a adoptar medidas para reducir la propagación del contagio y reducir las tensiones sociales y políticas.

Aún no se conoce la duración de las medidas de control de la pandemia y de la crisis económica, ni la extensión del período durante el cual se necesitarán medidas extraordinarias para apoyar a los hogares. Sin embargo, la cantidad de personas que necesitan apoyo financiero deberá disminuir a medida que las economías se recuperen y los trabajadores vuelvan a trabajar, por lo que algunos beneficios serán temporales. Algunas mejoras de la protección social podrían mantenerse, especialmente los mecanismos administrativos más ágiles para la inscripción y los pagos, así como las mejoras de la cobertura de seguros (seguro de salud, licencia por enfermedad, seguro de desempleo).

Mediante la orientación específica se pueden dirigir los recursos limitados hacia los hogares con mayor riesgo de sufrir daños graves y aquellos más afectados por esta crisis. Las categorías y las cantidades de personas que necesitan asistencia son tan grandes que las respuestas muy generales parecen lo más adecuado; sin embargo, las perspectivas de poder reunir recursos suficientes (mediante el ahorro proveniente de la prudencia fiscal previa, la reasignación presupuestaria o nuevas deudas, o una combinación de las tres) son desalentadoras. No obstante, es evidente que algunos hogares se han visto menos afectados o están mejor preparados para sobrellevar la crisis; por lo tanto, los Gobiernos deben considerar la mejor forma de canalizar los preciados recursos financieros hacia los núcleos familiares que más los necesitan.

En el contexto de la crisis actual, la oportunidad siempre será más importante que la focalización detallada. La respuesta rápida generalmente implica basarse inicialmente en los programas o las bases de datos existentes, y posteriormente, diseñar mejoras o adaptar los sistemas para atender las necesidades en las semanas y los meses subsiguientes.

Herramientas de orientación de recursos y fuentes de información, programas que las utilizan y subconjuntos de necesidades que se atenderán con cada uno de ellos.

Los programas actuales y los sistemas administrativos que los respaldan se establecieron por otros motivos que no incluyen la respuesta a la crisis actual y, por ende, no se corresponderán exactamente con los tipos de pérdidas que se experimentan en el contexto de la COVID-19. Sin embargo, ofrecen un punto de partida para la respuesta urgente en materia de políticas mediante los instrumentos y enseñanzas existentes, que se pueden utilizar en la creación de nuevos programas.

- La comprobación de los medios de vida es, en teoría, el mecanismo de orientación de recursos más adecuado para registrar las pérdidas de ingreso entre aquellos que no eran pobres antes de la crisis. El uso de estos programas se limita principalmente a los países de ingreso alto o mediano alto. Asimismo, la respuesta eficaz de los programas existentes de comprobación de los medios de vida depende de la disponibilidad de procesos de admisión, la actualización rápida de la información sobre ingresos, los períodos de espera obligatorios y, especialmente, la disponibilidad de presupuesto. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que la mayoría de estos programas tiene umbrales de elegibilidad establecidos para incluir solo a las personas más pobres y niveles de beneficios orientados a garantizar condiciones de vida muy básicas únicamente. En el caso de una familia de ingreso mediano que pierde uno de dos empleos, o sufre una reducción considerable de las ganancias mientras conserva el empleo, el umbral de elegibilidad normal probablemente sería demasiado bajo para permitir que el grupo reciba beneficios. Si se trata de una familia de ingreso mediano que pierde todos los ingresos, el programa podría estar disponible, pero brindaría beneficios que solo alcanzarían para obtener los alimentos básicos. El beneficio quizás no sea suficiente para pagar el considerable conjunto de facturas que una familia de esta clase recibe regularmente, por ejemplo, el alquiler o la hipoteca de una vivienda de cierto nivel, o los pagos de un automóvil o una motocicleta. Por lo tanto, en ausencia de otras acciones públicas (para evitar desalojos, ejecuciones hipotecarias o reposiciones), la familia podría sufrir pérdidas irreversibles y reducciones importantes de su nivel de vida. *Durante la crisis, podrían efectuarse algunas modificaciones a estos programas, por ejemplo, mejorar la disponibilidad de la inscripción rápida; eximir del cumplimiento de los períodos de espera, utilizando los ingresos mensuales en lugar de los ingresos anuales para establecer la elegibilidad; extender el período durante el cual los beneficios están disponibles, o introducir exclusiones de ingresos para alquileres o hipotecas, gastos de atención de la salud o pagos de seguros.*
- Los programas basados en el empleo formal, como el seguro de desempleo (total o parcial) deben, de igual manera, ser capaces de responder al subconjunto pertinente de trabajadores. Por lo general, el seguro de desempleo se establece aproximadamente en forma proporcional al salario, por lo que puede ofrecer beneficios por encima del nivel de pobreza (por un período limitado); sin embargo, suele implicar una marcada reducción de los ingresos. Los programas generalmente están dirigidos a las situaciones en que el contrato laboral se rescinde completamente (y, por ende, no incluyen a aquellos que continúan trabajando, pero con un horario reducido) e implican una nueva serie de contrataciones una vez que se reactiva la economía. *Durante la crisis, podrían efectuarse algunas modificaciones a estos programas, por ejemplo, reducir el período de contribución obligatorio antes de recibir beneficios, permitir los beneficios parciales para aquellos con un horario laboral reducido y extender el período de beneficios si la duración de la crisis supera dicho período.*

- En los países en desarrollo, muchos programas de asistencia social se orientan aplicando otros criterios —comprobación indirecta de medios de vida, edad y ubicación geográfica— que tienen menos probabilidades de ser sensibles a las pérdidas repentinas de ingresos. En la medida en que los programas se orienten a quienes ya eran pobres o tenían menos capacidad para resistir conmociones, los beneficios complementarios podrían estar justificados, pero no estarán bien calibrados para abordar las necesidades de los “nuevos pobres” o la magnitud de las pérdidas de ingresos. *Durante la crisis, podrían efectuarse algunas modificaciones a estos programas, por ejemplo, aumentar los beneficios para aquellos que actualmente reciben apoyo financiero y eximirlos del cumplimiento de las corresponsabilidades; incrementar el umbral de elegibilidad para ampliar la cobertura; crear o mejorar los sistemas de inclusión a partir de la solicitud de los interesados; realizar cambios en los sistemas de prestación para aumentar la disponibilidad de funciones en línea relativas a solicitudes, pagos y atención de quejas, a fin de prestar la mayor cantidad de servicios a las personas sin necesidad de que se trasladen o formen filas de espera; en el caso de los grupos de población que no pueden acceder a los servicios en línea, modificar la logística para minimizar las aglomeraciones y filas de espera.*
- **Programas universales o “condicionados al nivel de recursos o ingresos”.** Antes de la crisis no existían programas generales de ingresos básicos universales a largo plazo; sin embargo, algunos países que no están satisfechos con la extraña combinación derivada de las medidas antes mencionadas o que buscan simplificar y evitar duplicaciones, están otorgando beneficios de base muy amplia a todos los ciudadanos o residentes por debajo de un límite de ingresos establecido en un nivel alto de la distribución de ingresos. Hasta el momento, las intervenciones consisten en beneficios excepcionales o a muy corto plazo. El diseño del programa es simple, pero para ejecutarlo se necesita el documento de identidad y la información de pago de casi toda la población. Los registros tributarios o de la seguridad social existentes contienen información sobre las personas de ingreso más alto y pueden ser suficientes para realizar la comprobación del nivel de recursos o ingresos; sin embargo, para que los pagos sean viables, se necesita la información básica de identidad y métodos de pago de los segmentos mediano y bajo de la distribución de ingresos, que quizás no estén incluidos en los registros tributarios. Los registros de la seguridad social podrían subsanar esta brecha en parte, aunque no en su totalidad. Por lo tanto, estos programas solo serán aplicables tal como están diseñados en los países con sistemas de datos muy superiores al promedio.

¿Qué fuentes de información pueden utilizarse para sentar las bases de una respuesta rápida? Para dar respuesta a una crisis, siempre es más rápido trabajar con los datos existentes o los datos que se generarán durante los procesos administrativos en curso. En crisis anteriores, se han efectuado movilizaciones de gran magnitud; sin embargo, en la actualidad, las medidas de salud pública para limitar la propagación de la COVID-19 hacen que dichas opciones resulten prácticamente imposibles. En el cuadro 1 se muestran las características de tres de las bases de datos más comunes que podrían utilizarse a fin de determinar la elegibilidad para los programas de protección social. En

muchos países, los registros existentes distan de ser ideales, ya que no abarcan a todos los trabajadores y familias a los que el Gobierno desearía brindar asistencia, ni son propicios para adaptar la asistencia a la magnitud de las pérdidas. Es especialmente difícil llegar a quienes hasta hace muy poco tiempo estaban en el sector informal, pero no eran pobres. Por lo tanto, las extensiones y las innovaciones están indudablemente justificadas.

A fin de subsanar el desajuste entre las bases de datos existentes y las respuestas en materia de políticas deseables, los Gobiernos pueden implementar una combinación de respuestas:

- Adoptar medidas basadas en una primera aproximación, por ejemplo, aumentar los beneficios, elevar los umbrales de elegibilidad y no exigir los requisitos de los programas que atienden las necesidades de grupos que, en teoría, se superponen ampliamente con uno o más de los grupos que sufrirán pérdidas importantes.
- Tratar de mejorar los registros establecidos, por ejemplo, aumentar la capacidad de inscripción a petición y actualizar la información, especialmente mediante canales electrónicos.
- Recurrir a fuentes nuevas o no tradicionales. Por ejemplo, los vendedores informales posiblemente no estén inscritos en las oficinas de la seguridad social o del impuesto sobre la renta, pero quizás hayan pagado aranceles para utilizar puestos en mercados municipales; por lo tanto, la lista de los titulares de estos puestos puede agregarse al registro de personas desempleadas. Ahondar de forma creativa en las fuentes de información parciales, locales o sectoriales puede ayudar a fortalecer los registros.

Por último, será necesario volver a construir para estar mejor que antes. Las crisis siempre revelan las insuficiencias de los sistemas de protección social: cuántas personas no están incluidas en la cobertura; cuán limitados son los beneficios; cuán estáticos son los sistemas; cómo pasan por alto las limitaciones que experimentan sus clientes en términos de tiempo, viaje y uso de servicios digitales, y cuán difícil es proporcionar seguros al sector informal. Asimismo, las crisis generalmente provocan la limitación y la reducción de las opciones y los resultados para las personas con una cobertura de protección social insuficiente. Sin embargo, con frecuencia también propician cambios en los programas de protección social que no solo generan beneficios inmediatos, sino que también mejoran considerablemente la protección social en el país para los años siguientes. En este caso, es posible que las respuestas (o las limitaciones a una respuesta) a la crisis actual produzcan una ola de mejoras que aborden con más eficacia las necesidades de protección social en el futuro. Cabe esperar mejoras en los siguientes aspectos:

- servicios y procedimientos digitales más centrados en las personas para mejorar la disponibilidad y reducir los costos de las operaciones para una proporción alta de clientes (siempre es necesario garantizar que aquellos con acceso digital limitado no queden excluidos);
- dinamismo e inclusión para permitir la inscripción continua en los programas o las reevaluaciones de las necesidades, en lugar de las admisiones esporádicas basadas en encuestas por barrido;
- protección laboral vinculada menos firmemente a los contratos de empleo.

CUADRO 1: REGISTROS COMUNES Y SUS ATRIBUTOS

Atributo	Registro del impuesto sobre la renta	Registros de pagos de la seguridad social	Registros de la asistencia social
Unidad de observación		Trabajador	Hogar, o jefe del hogar; puede o no incluir los datos de identidad de todos los miembros de la familia
Cobertura	En muchos países pobres y de ingreso mediano, solo algunas de las personas de ingreso más alto	Los trabajadores del sector formal generalmente se encuentran en el extremo superior de la distribución del bienestar; la cobertura puede oscilar entre un solo dígito y más del 90 % de los trabajadores	La cobertura, que debe comenzar en el extremo inferior de la distribución del bienestar, oscila entre una proporción baja de la población y la mitad, y en ocasiones, incluso más de tres cuartas partes
Oportunidad de la información	Generalmente, anual	Puede actualizarse de forma mensual o trimestral	Generalmente, ciclos plurianuales, a veces de solo uno o dos años, aunque los ciclos de más de cinco años son frecuentes
Viabilidad para cotejar con otras fuentes	Registros basados en el documento nacional de identidad o el número de seguridad social, por lo que generalmente es alta	Registros basados en el documento nacional de identidad o el número de seguridad social, por lo que generalmente es alta	Variable, según la cobertura del documento nacional de identidad o la identificación nacional usada habitualmente
Vínculos con las opciones de pago	Generalmente incluidos	Posiblemente no estén incluidos; pueden obtenerse solo si se presenta una solicitud de seguro de desempleo o al momento de la jubilación	Pueden estar incluidos solo para aquellos que actualmente reciben transferencias monetarias; a veces, para todos los inscritos
¿Cuándo se exige o se permite la inscripción?	Cuando el ingreso supera un umbral definido	En los empleos formales, generalmente el empleador realiza la operación al inicio de la relación laboral	En algunos países, se permite la inscripción a petición; en otros, solo durante los períodos de inscripción periódicos basados en encuestas por barrido

[1] Loayza y Penning (26 de marzo de 2020), *Research and Policy Brief* n.º 28 de la oficina de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo de Malasia, Banco Mundial.

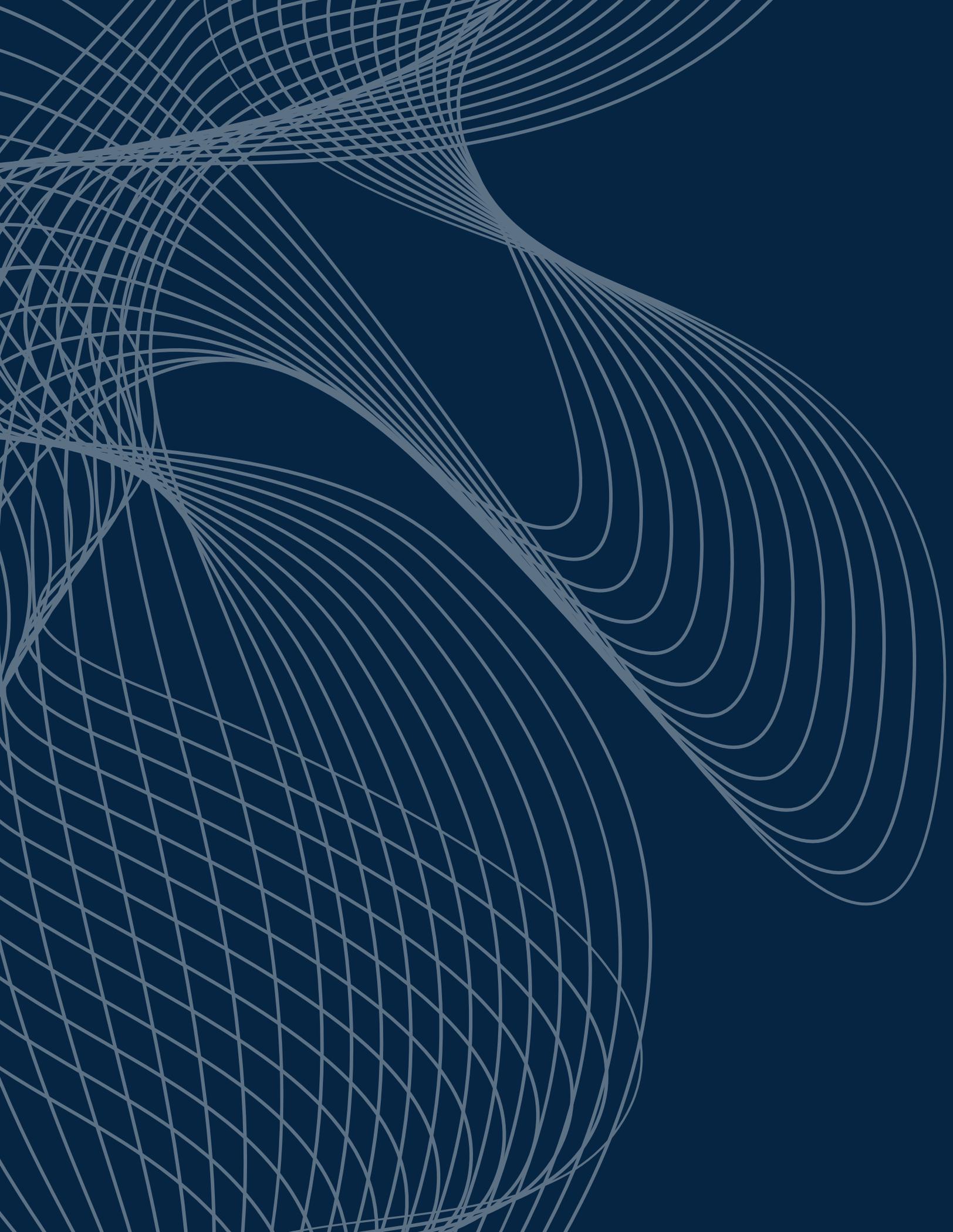
[2] Gentilini y otros (27 de marzo) informan que 84 países ya han adoptado medidas de protección social ante la crisis, http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/Social-protection-responses-to-COVID19_March27.pdf

[3] Complementa la versión preliminar de la nota del grupo *Jobs* (Carranza y otros, marzo de 2020), que aborda la forma de apoyar a las empresas para minimizar las pérdidas de empleos.

[4] Los escenarios médicos actuales indican que, aun en los lugares con acceso elevado a atención de la salud muy avanzada, alrededor del 80 % de las personas que se enfermarán no necesitarán intervención médica para recuperarse. En el caso de aquellos que necesiten intervención médica, esta puede ser considerable y costosa. En muchos países ricos con mayor disponibilidad de atención hospitalaria avanzada, los costos serán cubiertos (en su mayor parte) por el seguro nacional de salud, y no por los hogares, aunque no en todos los casos. En muchos de los países más pobres, es posible que esta atención simplemente no esté disponible para la mayoría de los pacientes que la necesitarán.

ANEXO 3: RECURSOS SELECCIONADOS SOBRE LA COVID-19

Afiliación	Título	Dirección web	Tipo
Business Fights Poverty	<i>Business and COVID-19: Supporting the most vulnerable (response framework)</i> (Empresas y COVID-19: Apoyo a los más vulnerables [marco de respuesta])	https://businessfightspoverty.org/articles/covid-19-response-framework/	Documento
Economics for Inclusive Prosperity (ECONFIP)	<i>ECONFIP COVID-19 briefs</i> (Informes de ECONFIP sobre la COVID-19)	https://econfip.org/#covidbriefs	Sitio
Fondo Monetario Internacional (FMI)	<i>IMF Country Economic Policy Tracker</i> (Rastreador del FMI sobre las políticas económicas de los países)	https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19	Sitio
London School	<i>The Economics of a Pandemic</i> (Aspectos económicos de una pandemia)	https://icsb.org/theeconomicsofapandemic/	Documento
McKinsey	<i>COVID-19: Implications for business</i> (COVID-19: Repercusiones para las empresas)	https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business	Sitio
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Portal de la OCDE sobre la COVID-19	https://www.oecd.org/coronavirus/es/	Sitio
Oxford	<i>Oxford COVID-19 government response tracker</i> (Rastreador de la Universidad de Oxford de las respuestas del Gobierno a la COVID-19)	https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker	Sitio
Ugo Gentilini	<i>Safety Nets Global Lead</i> Ugo Gentilini's blog (Blog de Ugo Gentilini sobre liderazgo mundial en materia de protección social)	http://www.ugogentilini.net/	Sitio
Naciones Unidas	<i>Joint statement on nutrition in the context of the COVID-19 pandemic in Asia and the Pacific</i> (Declaración conjunta sobre nutrición en el contexto de la pandemia de COVID-19 en Asia y el Pacífico)	https://www.unicef.org/rosa/press-releases/joint-statement-nutrition-context-covid-19-pandemic-asia-and-pacific	Documento
Grupo Banco Mundial	<i>Interactive Database on Coronavirus (COVID-19) Trade Flows and Policies</i> (Base de datos interactiva sobre coronavirus (COVID-19): Políticas y flujos comerciales)	https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/04/02/database-on-coronavirus-covid-19-trade-flows-and-policies	Sitio
Grupo Banco Mundial	<i>15 Ways to Support Young Children and their Families in the COVID-19 Response</i> (15 formas de respaldar a los niños pequeños y a sus familias como parte de la respuesta a la COVID-19)	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33646?show=full	Documento
Grupo Banco Mundial	<i>Understanding the Coronavirus (COVID-19) pandemic through data</i> (Entender la pandemia de coronavirus (COVID-19) a través de los datos)	http://datatopics.worldbank.org/universal-health-coverage/covid19/	Sitio
Grupo Banco Mundial	<i>Financing firms in hibernation during the COVID-19 pandemic</i> (Financiamiento para empresas "en hibernación" durante la pandemia de COVID-19)	http://documents.worldbank.org/curated/en/228811586799856319/pdf/Financing-Firms-in-Hibernation-During-the-COVID-19-Pandemic.pdf	Documento
Grupo Banco Mundial	<i>Independent Evaluation Group's Lessons Library: Evaluative Resources and Evidence to inform the COVID-19 (Coronavirus) Response</i> (Biblioteca de enseñanzas del Grupo de Evaluación Independiente: Recursos de evaluación y datos empíricos para contribuir a la respuesta a la COVID-19 [Coronavirus])	https://ieg.worldbankgroup.org/topic/covid-19-coronavirus-response	Sitio
Grupo Banco Mundial	<i>Behavioral Sciences to Protect Human Capital Investments During and After the COVID-19 Pandemic</i> (Aplicación de las ciencias del comportamiento para proteger las inversiones en capital humano durante la pandemia de COVID-19 y con posterioridad)	http://documents.worldbank.org/curated/en/348121588772219062/Behavioral-Sciences-to-Protect-Human-Capital-Investments-During-and-After-the-COVID-19-Pandemic	Documento
Yale	<i>Yale COVID-19 Country Financial Response Tracker</i> (Rastreador de la respuesta financiera de los países a la COVID-19)	https://som.yale.edu/faculty-research-centers/centers-initiatives/program-on-financial-stability/covid-19-crisis	Sitio





GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

www.worldbank.org/humancapital