

## Nota prospectiva del Cesla, número 8



### Guido Zack y Pablo Mira

Centro de Investigaciones Macroeconómicas para el Desarrollo (CIMaD)  
- Escuela de Economía y Negocios (EEyN) - Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

## COVID en Argentina: entre la salud y la economía

Buenos Aires, 22 de abril de 2020

### CRONOLOGIA CONTRA LA PANDEMIA

El primer caso confirmado de coronavirus (COVID-19) en la Argentina se produjo el 5 de marzo (ver Tabla 1). Fue un caso "importado" y, siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, automáticamente se cumplimentó el aislamiento tanto del infectado como de sus contactos estrechos. El día 9 falleció el primer paciente y el 12 se detectó el primer caso de contagio local, por un contacto estrecho con casos confirmados.

Con la experiencia vivida tanto por algunos países asiáticos, como China, y otros europeos, como Italia y España, el gobierno argentino no demoró en tomar medidas drásticas. Así, el 14 de marzo se suspendieron las clases, aunque por razones sociales siguieron funcionando los comedores de las escuelas públicas (luego tomarían el formato de viandas para evitar el contacto entre estudiantes).

Aun con un total de contagios relativamente bajo, continuaron las medidas. El 16 de marzo se otorgaron licencias extraordinarias a los trabajadores pertenecientes a grupos de riesgo (mayores de 60 años, embarazadas y personas con enfermedades respiratorias preexistentes) y se recomendó el trabajo a distancia donde pudiera aplicarse esta modalidad, incluyendo el grueso de los empleados públicos. El mismo día se prohibió el ingreso al territorio nacional de extranjeros no residentes, y al día siguiente se prohibieron los vuelos internos, los trenes y los buses de larga distancia.

Dos días después, tras el primer contagio de transmisión local, se decidió fortalecer la infraestructura hospitalaria para enfrentar la potencial demanda durante el pico de contagios. Para ello, se comenzó

la construcción de 12 hospitales modulares de emergencia, que permitirían ampliar las camas de internación en 840.

Finalmente el 19 de marzo, con 128 infectados (7 de circulación comunitaria) y 3 fallecidos, el Gobierno dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio", a fin de aplanar lo más posible la curva de contagios. Para la población en general solo se permiten los traslados por razones de necesidad básica: provisión de alimentos, medicamentos, y artículos de higiene y limpieza. La medida no afecta la producción considerada imprescindible ni su abastecimiento, ni tampoco los servicios de salud y otros servicios esenciales (incluyendo medios periodísticos), cuyos trabajadores disponen de un permiso especial para circular (el transporte público de pasajeros es exclusivamente para estos casos). Al día de hoy el aislamiento rige hasta el 26 de abril, aunque casi con seguridad habrá una nueva extensión, aunque con alguna flexibilización. También el 19 de marzo se dispuso el cierre de las fronteras y se dispuso la asistencia a los residentes argentinos que no pudieron retornar al país.

*Tabla 1: Medidas implementadas para enfrentar la crisis.*

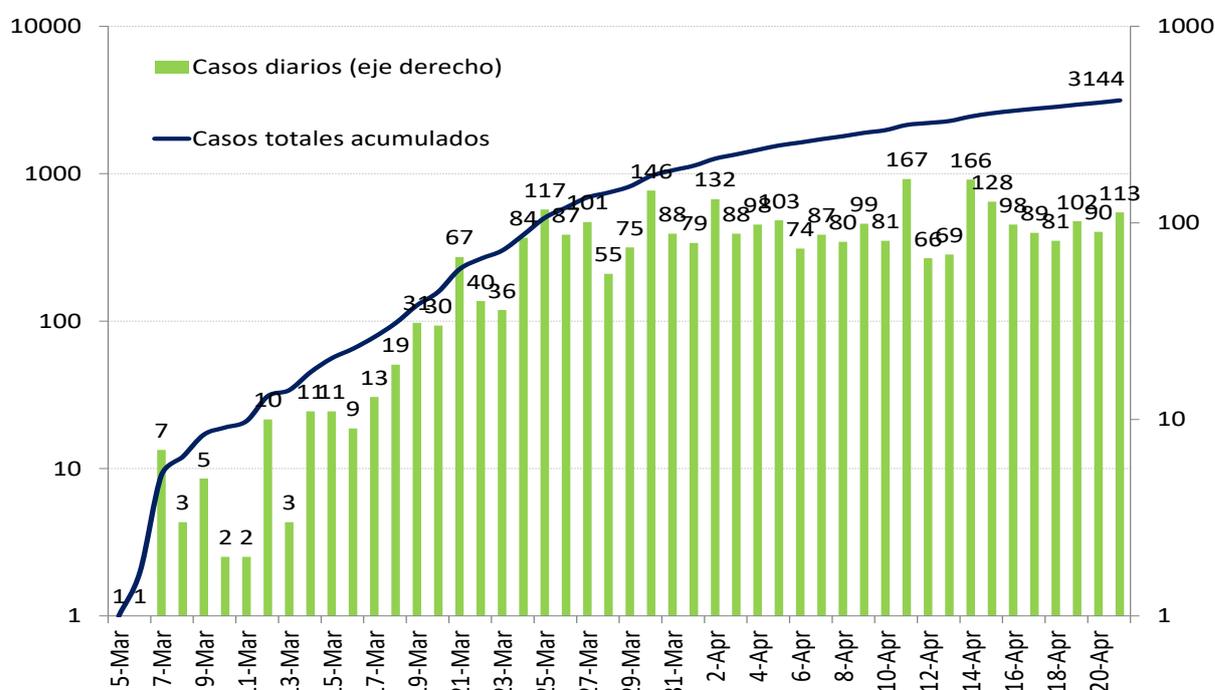
Fecha	Contagios	Fallecidos	Medidas
05/03	1	0	Aislamiento de infectados y contactos estrechos.
14/03	45	2	Suspensión de clases en todos los niveles educativos.
16/03	65	2	Licencias extraordinarias al grupo de riesgo y recomendación de trabajo a distancia. Prohibición del ingreso al territorio nacional de extranjeros no residentes.
17/03	78	2	Prohibición de vuelos internos, trenes y buses de larga distancia. Obligación de que todos los pasajeros viajen sentados en el transporte local. Incremento de las partidas presupuestarias de comedores escolares y comunitarios. Pago adicional a jubilados, pensionados y titulares de planes sociales. Precios máximos para los alimentos de la canasta básica y los bienes de primera necesidad
18/03	97	2	Construcción de 12 hospitales de emergencia
19/03	128	3	Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Cierre total de las fronteras del país.
23/03	301	4	Creación del "Ingreso Familiar de Emergencia". Suspensión del corte de servicios esenciales por falta de pago.
26/03	589	12	Establecimiento de una línea de créditos a tasa subsidiada para el pago de salarios de la MiPyMEs.
31/03	1054	27	Prohibición por 60 días de despidos y suspensiones. Eximición del pago de cargas patronales a los sectores afectados.
19/04	2941	136	Establecimiento de créditos a tasa 0% para trabajadores independientes. Establecimiento de subsidio para el pago de salarios de empresas afectadas por la crisis.

*Fuente: elaboración propia.*

La reacción de política económica tuvo lugar a partir del 17 de marzo (ver más abajo). Ante el rápido deterioro de los ingresos, se comenzó implementando medidas tendientes a reforzar la protección social. Se incrementaron las partidas destinadas a asistir a comedores escolares, comunitarios y merenderos, y se otorgó un pago adicional a

jubilados, pensionados y titulares de planes sociales. En paralelo, se establecieron precios máximos para los alimentos de la canasta básica y los bienes de primera necesidad. Para mitigar el efecto del aislamiento sobre el trabajo informal, el 23 de marzo se dispuso un "Ingreso Familiar de Emergencia" (IFE) de 10.000 pesos (cerca de 150 dólares al tipo de cambio oficial) que alcanza prácticamente a la mitad de las familias argentinas y se renovaría mensualmente en caso de extenderse la cuarentena. También se suspendió el corte de servicios públicos esenciales por falta de pago. El 26 de marzo se dispusieron medidas destinadas a auxiliar a empresas de menores recursos, y el 31 se dictaminó la prohibición de despidos y suspensiones por 60 días. También se promulgó un paquete de medidas tendientes a proteger la producción, el trabajo y el abastecimiento, entre los que resalta la eximición del pago de cargas patronales a los sectores más afectados.

Gráfico 1: Cantidad de infectados por COVID-19 (escala logarítmica).



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Salud<sup>1</sup>.

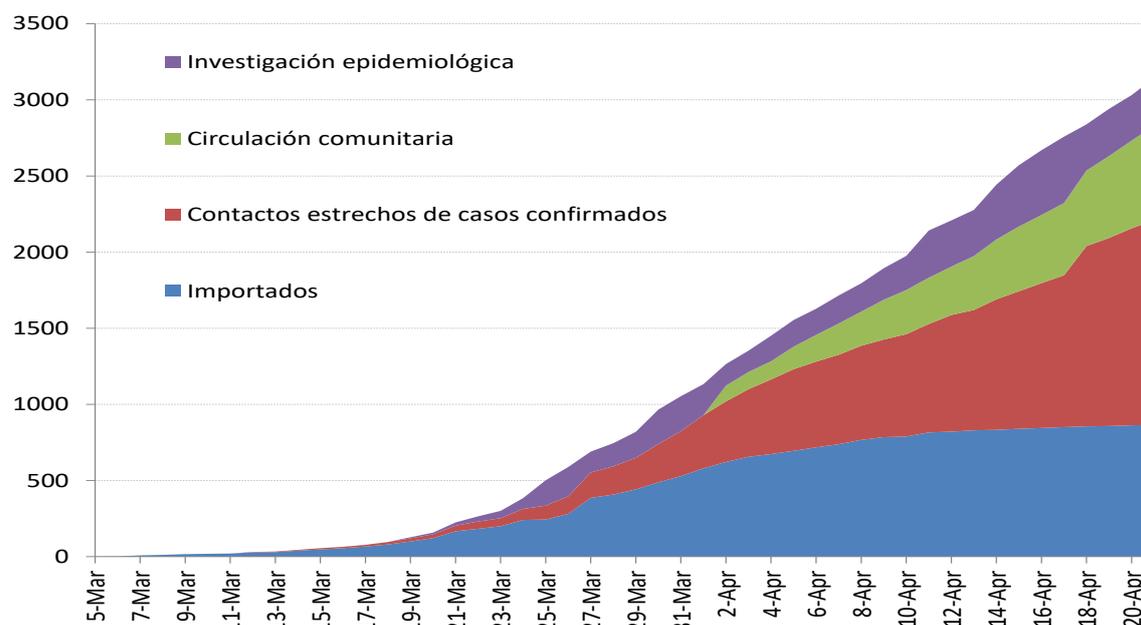
El 19 de abril se reforzaron las medidas económicas. Se ofreció una línea de créditos a tasa 0% por un monto relacionado con los ingresos brutos de cada categoría de pequeños contribuyentes. Asimismo, el sector público estableció un subsidio a las empresas afectadas que cubre la mitad del salario de cada trabajador, con un mínimo de un salario mínimo y un máximo de dos salarios mínimos.

En suma, el gobierno tomó nota de las dificultades que enfrentaban otros países del mundo para controlar los contagios y tomó medidas drásticas y expeditivas que se tradujeron en una fuerte ralentización de los contagios (Gráfico 1). En efecto, al 21 de abril la

<sup>1</sup> <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informe-diario>

Argentina cuenta con 3144 casos confirmados de COVID-19 y 152 fallecidos. En general, estas cifras muestran una evolución con una pendiente más suavizada que en otros países y, en cualquier caso, los infectados y fallecidos son hoy en día mucho menores que las estimaciones realizadas en un primer momento. El Gráfico 2 exhibe la apertura de la evolución de casos de acuerdo a su origen epidemiológico, donde se observa claramente la importancia inicial de los casos importados, para luego dar lugar a los contagios por contactos estrechos y, al menos por el momento, una situación relativamente controlado de los casos de circulación comunitaria.

*Gráfico 2: Infectados por COVID-19 por origen de contagio.*



*Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Salud.*

La contraparte de estas medidas de emergencia que priorizan la salud es su impacto significativo sobre la economía del país. Pero incluso antes del estallido de la pandemia, Argentina mostraba claras señales de deterioro. Su situación fiscal y externa, claramente insostenible, determinó la puesta en marcha en diciembre pasado, con el cambio de gobierno, de una renegociación de la deuda pública, lo que deja en evidencia el escaso margen de política.

### COVID-19 y MACROECONOMÍA

La abrupta aparición del COVID-19 y su formidable impacto económico dieron lugar a una reacción inmediata por parte de varios analistas para estudiar la naturaleza del *shock* inicial y sus consecuencias. El punto de partida natural es establecer si la irrupción del virus constituye un shock de "oferta" o de "demanda".

Los ingredientes de oferta son poco discutibles. El virus afectó de inmediato un conjunto de procesos productivos, que atraviesan las cadenas de valor y restringen drásticamente el comercio global. El impacto sobre la actividad es indudable: los principales organismos

internacionales prevén una caída del PIB global de no menos del -3%, explicada principalmente por bajas del -6% en los países avanzados. Mientras tanto, la pandemia ha producido una fuerte deflación en las cotizaciones de todos los mercados de activos y en los *commodities* (especialmente en el precio del petróleo), acompañados caídas fuertes en los costos de transporte internacional.

Siempre del lado de la oferta, una discusión no menor refiere a los impactos de esta crisis sobre las capacidades productivas de largo plazo. Aun cuando las maquinarias no deberían sufrir como sí sucede con otras catástrofes naturales o conflictos bélicos, se han señalado otros posibles impactos sobre la recuperación. Por un lado, la reordenación productiva puede ser lenta teniendo en cuenta las secuelas psicológicas que extiende los miedos al virus. Por el otro, podrían presentarse posibles efectos de "histéresis" relacionados con situaciones de desempleo amplio y duradero que podrían afectar las capacidades potenciales de la oferta de trabajo en el largo plazo.

La crisis también golpea los componentes de la demanda, que se reduce naturalmente como consecuencia de la menor oferta y sus efectos sobre los ingresos. Si bien algunos gastos específicos crecieron (alimentos, higiene), el consumo de bienes durables, alimentos fuera del hogar, y servicios personales y sociales colapsaron. Pero para hablar de *shock* de demanda estricto se requiere que ésta se reduzca aún más que la oferta. Esto podría suceder si los *animal spirits* empresariales se diluyen o adoptan estrategias de *wait and see*. En tiempos inciertos, las familias suelen reducir su gasto y acrecentar su ahorro precautorio, indicando no solo una demanda débil en el presente, sino además expectativas negativas sobre el gasto futuro. Paul Krugman ha insistido recientemente en los efectos "hoja de balance" de la crisis, que suelen ser duraderos (la crisis de principios de los 90s en Japón y sus secuelas viene a la mente). En particular, firmas y hogares excesivamente endeudados deberán ajustar inevitablemente su gasto futuro en consumo e inversión, dando lugar a un retraso extra en la recuperación de la demanda.

Los efectos "puros" de oferta o demanda, sin embargo, no se ajustan suficientemente a la comprensión plena de la perturbación que se enfrenta. Los efectos del coronavirus producen interacciones entre la oferta y de demanda. El punto de encuentro es el drástico incremento de la incertidumbre, que da lugar a lo que algunos economistas teóricos han dado en llamar como un problema generalizado de coordinación. Una definición cruda de este fenómeno es que, bajo situaciones de insuficiente coordinación, a la economía le cuesta encontrar un equilibrio, y no existe un *set* identificable de precios que logre este resultado. Una de las consecuencias aún no demasiado explorada de la crisis del COVID es la fuerte distorsión transitoria de los precios relativos.

La manifestación visible de esta falta de coordinación son los cortes en las "cadenas de pago" de la economía, que representan la suspensión de los flujos de actividad. A esto se suma la dificultad, típica en contextos de urgencia, de contar con información clara que permita a los agentes determinar cómo y cuándo finalizará el estado de excepción. Esta información permitiría resolver algunos dilemas intertemporales mediante la acción de los mercados de crédito u otras alternativas de mercado, pero hoy esta opción no está disponible.

La reacción de política es consecuente con este diagnóstico mixto. Muchos países intentan maximizar la liquidez para compensar la brutal caída de los mercados financieros y evitar crisis generalizadas de solvencia. Pero esta reacción no es suficiente, y estamos viendo un fuerte embate de la política fiscal, con varios países presentando paquetes gigantescos de ayuda pública. Una de las razones es que la respuesta de política exige inmediatez para sostener la coordinación de la economía durante el mayor tiempo posible hasta tanto se supere el "shock transitorio". La otra razón es que la política monetaria no asegura la ayuda focalizada, mientras que el gasto público sí permite favorecer a los afectados por las restricciones a la circulación. Si bien hasta ahora la mayoría de los economistas expertos del mundo respaldan los paquetes de estímulo fiscal, aún es temprano para determinar su grado de éxito y las potenciales consecuencias futuras de un endeudamiento fiscal sobrecargado.

Por último, las políticas de fortalecimiento de los ingresos de las familias más afectadas por el aislamiento no van a generar un aumento en la demanda de los sectores más afectados sino de los alimentos o los relacionados con la salud. Es por eso que, complementariamente a las políticas de ingresos, es necesario asegurar que el crédito alcance a las empresas que lo necesitan a un costo que asegure su subsistencia. En sistemas financieros reducidos, y considerando que la banca privada enfrenta riesgos de cobro concretos, se requiere una intervención directa del sector público con líneas de crédito a tasas subsidiadas o directamente subsidiar al menos parte del pago de salarios de las empresas.

## IMPACTO Y RESPUESTAS DE POLÍTICA

La crisis del COVID-19 es no económica en su origen, pero sí en sus consecuencias. En Argentina, actuar con criterio y urgencia es fundamental para limitar sus impactos presentes y futuros, y sobre todo para evitar nuevos golpes que empeoren la distribución del ingreso. Entre los objetivos deseables de las políticas a implementar, y sin que necesariamente reflejen un orden de prioridades, podemos señalar dos grandes grupos.

Por un lado, se trata de **evitar costos permanentes en la oferta** producidos por un evento que en teoría debería ser transitorio. Es bien sabido que los problemas de liquidez de corto plazo pueden redundar en situaciones de insolvencia con amplios costos de

eficiencia. En el caso de Argentina, estos costos suelen distribuirse de manera inequitativa entre los distintos grupos afectados, pues es evidente que las firmas y comercios pequeños y medianos tienen menos recursos financieros para sostenerse. Por otra parte, estos sectores pueden verse obligados por contrato a seguir desembolsando costos variables de funcionamiento bajo amenaza de afrontar costos mayores en el futuro. Además, es de esperar que la naturaleza temporaria del *shock* se traduzca en la mínima cantidad de despidos posible, sobre todo en empleos específicos o asociados con la experiencia. La pérdida de recursos humanos especializados tiene efectos nocivos no solo sobre las familias, sino también sobre las firmas que, pasado el *shock*, deberán volver a contratar y eventualmente reentrenar su planta laboral. Una ola de quiebras y destrucción de empleo afectará la capacidad productiva de largo plazo.

Por el otro lado, está el **componente social de la crisis**. En Argentina toda crisis trae aparejada un deterioro en la distribución del ingreso y una mayor pobreza, y esta no sería la excepción. A esto se suma el impacto de la crisis sobre el capital humano. El desempleo masivo y duradero tiene efectos negativos probados sobre la productividad. Pero Argentina enfrenta un problema mucho más urgente que es proteger el capital humano de los más vulnerables. La tasa de informalidad en Argentina ha sido históricamente elevada, y el fenómeno se ha profundizado en los últimos años. Con la economía en cuarentena esta "oferta" no puede realizarse en el mercado. Finalmente, se debe tener presente que la pobreza, incluso si es transitoria, tiene efectos permanentes y destruye capacidades futuras, más aún en un contexto en el que los menores no están asistiendo a los establecimientos educativos y, en caso de que la situación familiar se vea muy deteriorada, se corre el riesgo de que no vuelvan una vez que se normalice la situación sanitaria y, en su lugar, salgan en forma prematura al mercado laboral.

¿En qué medida las políticas económicas adoptadas en Argentina reciente responden a estos objetivos primordiales? Comencemos por decir que la crisis del Coronavirus toma a la Argentina justo al inicio del proceso de renegociación de su deuda, calificada por varios como insostenible. Las prioridades pasaron de una urgencia grande a una mayor aun, restringiendo el abanico de decisiones disponible. Aun así, el gobierno no dudó en poner en marcha un conjunto de resoluciones rigurosas contra la pandemia, disponiendo un lugar secundario de los costos económicos asociados.

El objetivo de limitar daños permanentes sobre el tejido productivo fue abordado mediante medidas que abarcan el frente **(i) laboral, (ii) impositivo y (iii) financiero**. Respecto del **mercado de trabajo**, la decisión más trascendente fue decretar la prohibición de despedir o suspender empleados. Las empresas no habilitadas a funcionar cuentan sin embargo con **beneficios fiscales** para sostener esta situación. Por un lado, se permite postergar o reducir

contribuciones patronales, y se habilita a las firmas a recibir una asignación compensatoria para salarios. Las empresas pueden presentarse además al Programa REPRO, que aporta una suma fija mensual para completar sueldos de la nómina. Otras ventajas son la prórroga del plazo para inscribirse en el Régimen de Moratoria, la extensión de la suspensión de embargos, y la reducción por 90 días del impuesto a los créditos y débitos. En el **frente financiero**, el BCRA determinó una disminución de la exigencia de efectivo mínimo por un importe equivalente al 40% las financiaciones en pesos, a una tasa anual de hasta el 24%. Los bancos nacionales oficiales permiten acceder a descubiertos en cuenta corriente equivalente a un mes de valor de la nómina salarial también la misma tasa (recordemos que la inflación actual ronda el 50% anual).

Del lado de la demanda, se ha priorizado el **cuidado a los hogares vulnerables**, se reforzaron las políticas alimentarias para asegurar la distribución de bienes básicos debido a la desactivación de los comedores comunitarios. También se decidió la extensión y aumento del seguro por desempleo. Los trabajadores informales y los independientes (monotributistas) de baja categoría recibieron el ya mencionado IFE. Para el resto se contemplaron otras medidas. Los empleados públicos no dejan de cobrar sus haberes y trabajan desde sus domicilios. El BCRA otorgó hasta 9 cuotas con 3 meses de gracia para el pago de tarjetas de crédito y se prohibió el cobro de cargos por uso de cajeros automáticos. Finalmente, como se adelantó en la primera sección, se prohibió la interrupción de servicios públicos esenciales para ciertos sectores que no puedan afrontar el pago.

## CONCLUSIONES

La crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 se siente con fuerza en Argentina, seguramente más que en otros países del mundo, incluyendo América Latina, debido al menor margen que posee el sector público para hacer políticas compensatorias. La prioridad del gobierno de reaccionar a tiempo para "aplanar" la curva de contagios y evitar el colapso del sistema de salud tiene como contrapartida importantes consecuencias económicas, tanto de oferta como de demanda, y asimétricas entre sectores. Los impactos ya se están reflejando en las expectativas de los analistas, que prevén caída del PIB argentino que parte de -3%, pero que en caso de extenderse el aislamiento podría llegar hasta el -8% anual.

El gobierno adoptó una estrategia clara: cuidar a toda costa la salud de la población y responder a la crisis económica con medidas enérgicas con contenido fuertemente expansivo. Por el lado de la demanda, se priorizó a las familias más afectadas y con menores recursos. Por el lado de la oferta, se está asistiendo a las empresas de menor tamaño para afrontar el pago de salarios. El escaso margen presupuestario del sector público antes de la crisis, sin embargo, ha obligado a financiar estas políticas mediante pura emisión monetaria.

En un contexto de restricción a la movilidad de capitales, esto se reflejó en una ampliación de las brechas cambiarias entre el tipo de cambio oficial y el informal. Deberá seguirse de cerca el curso de los acontecimientos para identificar más claramente los efectos de estas medidas sobre inflación y actividad tras el aislamiento.

Una frase remanida es que las crisis también traen oportunidades. En el caso argentino, una alternativa consiste en reorientar su producción primaria aprovechando sus ventajas como productor extensivo, y ubicarse como proveedor de alimentos con certificación de seguridad alimentaria. Otra posibilidad concierne al sector productor de *software*, de desarrollo incipiente en el país, que podría tomar ventaja de las nuevas tendencias en materia de teletrabajo, y de la extensión de las relaciones laborales y comerciales a distancia. Por otro lado, queda abierta la expectativa respecto de un potencial cambio global en las actitudes frente a las tendencias mundiales recientes relacionadas con el movimiento de capitales de corto plazo, la cooperación internacional y el cambio climático. En cualquier caso, las oportunidades deberían ser acompañadas por políticas acordes para afianzar sus resultados en el largo plazo.

Un párrafo final referido a la situación política. El nuevo gobierno de Alberto Fernández alcanzó en las últimas semanas un elevado grado de aprobación de la población en relación a las medidas contra la pandemia, y ha contado con el apoyo de gobernadores tanto oficialistas como opositores en esta misión. Esto ha simplificado las decisiones debido a una aceptación social amplia de los costos involucrados. Aun así, es de esperar que el desgaste del aislamiento ponga en foco potenciales conflictos que atañen a la disyuntiva salud-economía.

En definitiva, si bien hoy se debe atender lo urgente e intentar suavizar la curva de contagios minimizando los costos económicos, la crisis abre oportunidades que la Argentina debería aprovechar y no debería demorar en elaborar políticas tendientes a ello. Teniendo en cuenta que la estructura productiva del país y su economía estaban en crisis antes de la pandemia, solo el tiempo dirá si estos cambios pueden ser aprovechados para lograr sortear el estancamiento económico que ya lleva más de una década.

**Las opiniones vertidas en este informe son responsabilidad del equipo técnico que elabora el informe y no representan a las instituciones individuales que integran el Círculo de Estudios Latinoamericanos –CESLA–.**