

# Políticas públicas de impacto en respuesta a la crisis del COVID-19

Sebastian Welisiejko – Chief Policy Officer, GSG

---

*El presente documento de trabajo, preparado por el equipo de políticas públicas de The Global Steering Group for Impact Investment (GSG), fue utilizado como marco de discusión para la sesión “COVID-19: towards impact centered public policy responses in LatAm”, desarrollada el día 28 de Mayo de 2020 durante la primera edición digital del Foro Latinoamericano de Inversión de Impacto (FLII @Home), de la cual participaron Sebastián Welisiejko (Chief Policy Officer, GSG), Silvia Morimoto (Representante Residente, PNUD Paraguay), Natalia Aquilino (Directora de Evaluación y Monitoreo, CIPPEC) e Itziar Amuchástegui (Directora Ejecutiva, Alianza por la Inversión de Impacto México).*



## Introducción

Como consecuencia de la pandemia del COVID-19, estamos enfrentando una crisis sanitaria, social y económica de escala global sin precedentes, con severas implicancias para el desarrollo: una vez más, los más vulnerables están siendo los más severamente afectados.

Conforme distintos gobiernos del mundo, incluyendo en Latinoamérica, encaran acciones para paliar los efectos de la crisis advertimos la necesidad de enfocar esfuerzos en promover políticas públicas que tengan al impacto social y ambiental como su eje rector principal. Éstas serán relevantes a lo largo de las distintas fases de la crisis, desde las respuestas de emergencia durante la fase inmediata de “supervivencia”, hasta la construcción en el mediano y largo plazo de un “nuevo orden” económico centrado en la optimización del riesgo, la rentabilidad financiera y el impacto.

Esta nota técnica buscar introducir ideas concretas para generar el máximo impacto social a través de las medidas adoptadas para combatir la crisis. No podemos permitirnos salir de esta crisis con aún mayor desigualdad y descontento social: más que nunca, debemos abrazar el impacto y la justicia social como principios conductores centrales.

Las primeras secciones ofrecen una breve caracterización de las implicancias socioeconómicas de la crisis. Luego ofrecemos un marco base para identificar respuestas de impacto concretas en torno a i) las diferentes **etapas** de la crisis (emergencia, recuperación y renovación - la “nueva normalidad”), ii) algunas de las diversas **problemáticas sociales** que estimamos emergerán o se agravarán a raíz de la crisis, y iii) las **herramientas** de inversión de impacto que, consideramos,

pueden ser más adecuadas para combatirlos. Finalmente, pondremos el foco en la particularidad de los desafíos en países emergentes, con énfasis en Latinoamérica.

## **UNA CRISIS SIN PRECEDENTES**

El alcance, la magnitud y la profundidad de la crisis global social y económica provocada por la pandemia del COVID-19 probablemente no tengan precedentes en la historia de la humanidad. Hemos observado día a día cómo su impacto negativo en la economía real se manifiesta de forma dramática alrededor del mundo a partir del freno casi absoluto de la actividad en muchos países, dado por las medidas de aislamiento social y otras restricciones que afectan diversas cadenas de valor. El [FMI](#) estima que la economía global se contraerá un 3% este año, la peor caída desde la Gran Depresión de los años treinta. Por su parte, las proyecciones del impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo son igualmente dramáticas: la [OIT](#) estima que podrían perderse alrededor de 305 millones de puestos de trabajo a nivel mundial.

En un mundo estrechamente integrado, el “contagio” internacional de la crisis es inevitable. La [CEPAL](#) estima que la economía latinoamericana caerá un 5,3% en 2020, mientras que se espera que la tasa de desempleo suba 3,4 puntos porcentuales respecto de 2019, llegando al 11,5% hacia fines de este año. Por su parte, la tasa de pobreza puede pasar de 30,3% a casi 35%, un incremento de 29 millones de personas en situación de pobreza. Estas estimaciones se vuelven aún más preocupantes si tenemos en cuenta que de acuerdo a diversas organizaciones internacionales la región todavía no ha entrado en la fase más crítica de la pandemia.

En los mercados financieros, las consecuencias son igualmente severas, impulsadas por los pobres fundamentos de la economía real, pero también amplificadas por la incertidumbre y las condiciones preexistentes: a la fecha, no podemos anticipar cuánto durará la crisis, ya que la recuperación económica depende en primer lugar de soluciones médicas y epidemiológicas consistentes que aún se avizoran lejanas.

Lo que queda más claro es que los efectos de mediano y largo plazo serán más profundos cuanto más tardemos en volver a la normalidad (o *casi normalidad*) en la producción y las relaciones comerciales. Por estas y otras razones, caracterizamos al aparente *trade-off* entre “salud pública” y “economía” como una falsa dicotomía.

## **IMPLICANCIAS PARA EL DESARROLLO**

En términos de desarrollo, el *shock* global de volatilidad dado por la crisis está afectando y seguirá afectando de manera más severa, en términos relativos, a los países, regiones, sectores, compañías, organizaciones y hogares más vulnerables y con menores capacidades de respuesta. Por lo tanto, se espera que la desigualdad (tanto a nivel internacional como doméstico) crezca más allá de sus altos niveles preexistentes, a menos que se tomen medidas innovadoras y ambiciosas para hacer frente a la crisis.

Los paquetes de rescate y recuperación multimillonarios que han sido anunciados y están siendo implementados por algunas economías centrales (representando hasta un 15% del PIB de estos países) están absolutamente fuera del alcance de la mayoría de los países de ingresos medios, medios-bajos y bajos – quienes al mismo tiempo tienen sistemas de salud, educación y bienestar social más débiles.

A nivel microeconómico, los más vulnerables serán los más severamente impactados, dada la falta de redes de seguridad social para hogares y microempresas. Dentro de este grupo se encuentran los [trabajadores informales y precarios](#) (una fracción insignificante del mercado de trabajo en la mayoría de los países desarrollados, pero que representan hasta un 50%-70% de la fuerza de trabajo en muchas economías emergentes, incluyendo en Latinoamérica), los autónomos (formales e informales), las mujeres (típicamente empleadas en condiciones de mayor precariedad, en algunos de los sectores más volátiles y con menor protección, y dedicando una cantidad desproporcionada de horas al trabajo no remunerado en el hogar), los adultos mayores y las pequeñas y medianas empresas (que en la mayoría de los países de la región son la columna vertebral de la economía).

En ausencia de respuestas consistentes, visionarias y ambiciosas las consecuencias de largo plazo para las sociedades y economías pueden ser devastadoras.

## **RESPUESTAS DE IMPACTO FRENTE A LA CRISIS DE COVID-19: FASES, INSTRUMENTOS Y PROBLEMÁTICAS**

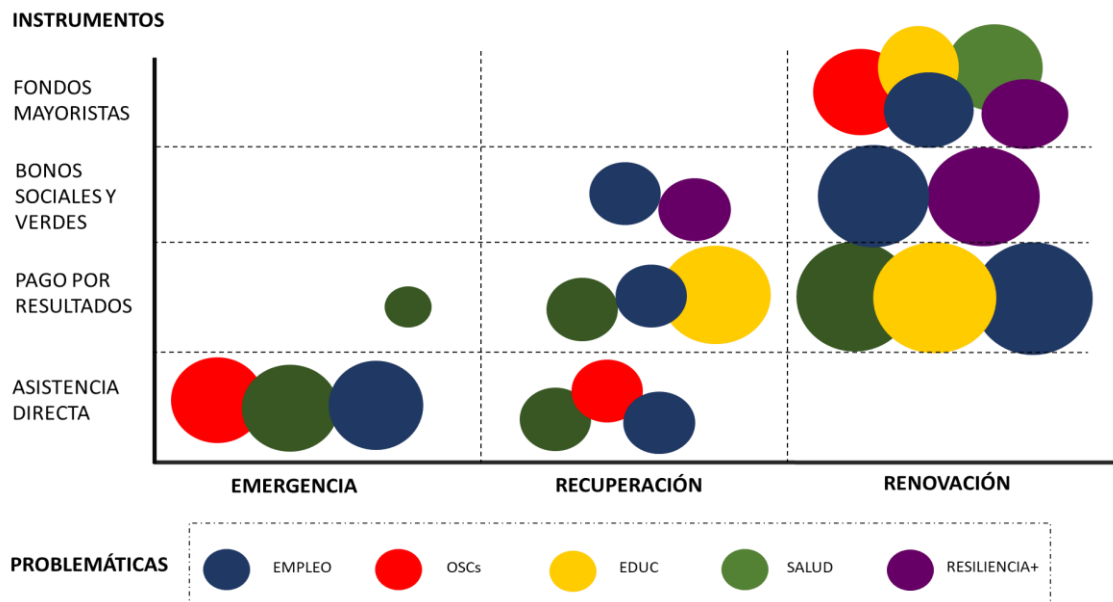
Las consecuencias de la crisis requieren de respuestas urgentes durante la fase inicial, de *emergencia*. Desde el punto de vista del impacto, esto implica enfocarse en asegurar la supervivencia de las organizaciones de la sociedad civil y de las pequeñas y medianas empresas, en promover la protección de los más vulnerables y, por supuesto, en salvar vidas humanas durante el pico de la pandemia.

A esta fase le seguirá un periodo de *recuperación*, que ya ha comenzado en algunos países asiáticos en donde el virus se propagó primero. Luego llegaría a Europa y Estados Unidos para finalmente comenzar en África y América Latina, donde la pandemia arribó más tarde.

La manera en que se encare la fase de recuperación determinará si efectivamente la economía mundial avanza hacia un nuevo orden centrado en el impacto, o si emergeremos de esta crisis con aún más desigualdad, injusticias sociales y degradación ambiental.

Si bien existen oportunidades específicas para utilización de capital de impacto durante la *emergencia*, en términos generales vemos mayor potencial para soluciones impulsadas desde la inversión de impacto a partir de la fase de *recuperación*. En todas las fases, también notamos potencial creciente para el involucramiento de capital de impacto a escala en la resolución de distintas problemáticas, a partir de instrumentos específicos.

El gráfico debajo muestra esta lógica básica. No pretende ser un marco exhaustivo ni rígido, sino una manera de visualizar hacia dónde y de qué manera dirigir nuestros esfuerzos durante los próximos meses. Este marco conecta tres vectores: i) las diferentes fases de la crisis, ii) algunos instrumentos de impacto disponibles, y iii) problemáticas críticas.



Durante la *emergencia* el foco debe estar en respuestas rápidas para contener los efectos inmediatos de la crisis, que van más allá de la evidente presión sobre los sistemas de salud y el impacto económico. En particular, y como fuera mencionado anteriormente, estamos viendo una clara necesidad de asistir a organizaciones de la sociedad civil y a pequeñas y medianas empresas. Esto no solo contribuirá a la protección del empleo, sino que es una condición crítica para una recuperación exitosa durante los próximos meses. Si dejamos que quiebren las empresas y se pierdan trabajos, la recesión será más profunda y la recuperación será más lenta y complicada. En el mismo sentido, perder organizaciones de la sociedad civil durante esta etapa de *emergencia*, significa que no podremos contar con ellas para atender a las consecuencias que traerá la crisis en los próximos meses.

Durante la fase inicial predomina la necesidad de inversión y asistencia directa de parte de los gobiernos y el sector filantrópico. Los multilaterales y agencias de desarrollo también deberán jugar un papel importante en las economías de ingresos medios y bajos, donde la fragilidad existente previa a la crisis (sistemas de salud débiles, informalidad urbana y laboral, limitaciones financieras) redunda en una mayor exposición a la crisis y en menor capacidad local para hacer frente a los shocks.

Durante la fase de *recuperación*, todos los países se enfrentarán con problemas severos en materia de salud, educación y empleo. Aparte de los efectos inmediatos, se potenciarán las consecuencias de mediano y largo plazo si no actuamos a tiempo y en la escala requerida.

Por ejemplo, el hecho de que cientos de miles de tratamientos médicos que hoy no son críticos sean postergados durante la pandemia, probablemente llevará a condiciones agravadas, consecuencias permanentes y a muertes evitables. Por ende, más allá de los esfuerzos del sector público, será esencial dar soporte desde la inversión de impacto a empresas que brindan tratamientos asequibles.

En el mismo sentido, con aproximadamente 70% de los niños del mundo fuera de las escuelas debido al confinamiento, sería razonable esperar un aumento en la deserción escolar una vez que la cuarentena termine. Esto afectará principalmente a economías en desarrollo, donde las tasas de deserción escolar son históricamente altas.

Está claro que tanto el abandono escolar como la mayor prevalencia de enfermedades crónicas implicarán altos costos sociales en el largo plazo. En este marco, la familia de instrumentos y mecanismos de pago por resultados son herramientas poderosas a la hora de atraer capital privado a escala para lograr más y mejores soluciones en materia de salud y educación. Fondos de pago por resultado como el Education Outcomes Fund (EOF) en África y el Medio Oriente, que busca recompensar a proyectos educativos que entreguen resultados positivos pre-acordados en materia de educación, pueden servir como modelos para replicar en distintos países. Hoy más que nunca es momento de exigir a los gobiernos que avancen hacia la gestión y el pago por resultados, adoptando mecanismos que si bien tendrán diferentes configuraciones dependiendo de cada mercado, deben encontrarnos unidos en el rechazo del *status quo* en las finanzas públicas. En tanto los gobiernos continúen siendo mediocres “compradores de actividades”, la innovación y la escalabilidad de soluciones efectivas será imposible.

Los distintos mecanismos de pago por resultados también pueden llevar a más y mejores resultados para el sostenimiento y la creación de empleo – con foco en los más vulnerables, mirada de género e incluyendo a los jóvenes, inmigrantes y refugiados.

Los modelos de pago por resultado han sido exitosos en diferentes programas de creación de empleo tanto en economías desarrolladas como en economías en desarrollo. Mientras que esto se ha logrado mayoritariamente a través de Bonos de Impacto Social y Bonos de Impacto para el Desarrollo (SIBs y DIBs), hay principios valiosos que pueden ser utilizados a la hora de diseñar intervenciones alternativas. Debemos priorizar el desarrollo de capacidades y reentrenamiento de trabajadores, especialmente teniendo en cuenta que el teletrabajo es menos factible en sectores tradicionales de bienes no transables, donde la productividad, las capacidades y los salarios son más bajos. Existe un riesgo de que la transición hacia una economía crecientemente digital exacerbe disparidades preexistentes si trabajadores con capacidades técnicas limitadas (o no digitales) no son sujeto de políticas de apoyo específicas.

Durante la fase de recuperación, también vemos un gran potencial para atraer grandes *pools* de capital privado a través de la emisión de bonos temáticos (públicos y/o con garantías estatales) para fondar programas de alto impacto social, orientados a la construcción de “resiliencia ampliada” de cara a la post-crisis. Paraguay es el primer país en Latinoamérica en haber tipificado e incorporado en su regulación nacional lineamientos para la emisión de bonos atados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG Bonds), siguiendo estándares de integridad y transparencia determinados por el PNUD (en desarrollo). La normativa paraguaya clasifica a estos bonos como “*aquellos instrumentos de deuda que financian proyectos con objetivos o beneficios medibles ambientales, sociales o sostenibles, estos últimos contribuyendo al impacto ambiental y sostenible.*”

En Latinoamérica como en la mayor parte del mundo está quedando claro que nuestras sociedades no estaban preparadas para lidiar con las consecuencias de la crisis, dadas debilidades estructurales y la persistencia de problemas sociales por décadas. Por ende, “reconstruir mejor” es fundamental para generar mayor resiliencia futura.

Bajo esta noción de “resiliencia ampliada” podemos incluir desde la creación de liquidez y otros servicios para dar soporte al sector productivo (especialmente PyMEs), hasta programas de urbanización de asentamientos informales, donde millones viven sin acceso a los servicios básicos de agua potable, cloacas y electricidad. Estos y otros problemas históricos se verán puestos a prueba nuevamente cuando se desate la próxima crisis: debemos estar mejor preparados para mitigar los shocks. El anexo técnico de este artículo ofrece una caracterización de algunas de las problemáticas sociales.

A pesar de que estos esfuerzos puedan parecer lejanos (especialmente cuando nos encontramos en el pico de la crisis sanitaria en varios países), el movimiento de impacto global necesita de esfuerzos desde ahora si queremos ver resultados significativos en el futuro.

Algunos de los instrumentos identificados tardarán en ser creados y lanzados, con lo que la promoción de políticas públicas eficientes requerirá de esfuerzos coordinados y sostenidos por parte de nuestra comunidad. En este contexto debemos más que nunca buscar maneras efectivas de relacionarnos con el gobierno, comprendiendo las prioridades políticas y proponiendo soluciones concretas a problemas tangibles.

## **ASIMETRÍAS INTERNACIONALES**

Es necesario considerar las diferencias entre economías desarrolladas y emergentes en su capacidad de respuesta a la crisis. En países de ingresos bajos, así como en otros de ingresos medios con “particularidades mixtas” (por ejemplo, sectores financieros relativamente sofisticados combinados con extensa desigualdad y pobreza), generar respuestas efectivas se vuelve más complejo debido a las capacidades relativamente débiles de los gobiernos y del sector privado.

Por ejemplo, los paquetes de estímulo y rescate lanzados en muchas de las economías centrales sencillamente no son una opción para los gobiernos de muchos países emergentes y de ingresos medios que luchan contra la presión fiscal y las crisis de deuda – incluyendo varios latinoamericanos.

De manera similar, los vehículos de pago por resultados, que funcionan de manera eficiente en economías industrializadas con mayor tradición en este tipo de gestión, deben ser adaptados para poder ser implementados en los países menos desarrollados considerando la deficiente disponibilidad de datos y otras características. En este sentido, Natalia Aquino coincide en que la gestión basada en resultados es un desafío enorme para la maquinaria estatal en América Latina, identificando cuatro áreas de debilidad en las capacidades estatales: i) no hay suficientes datos para diseñar políticas públicas basadas en evidencia; ii) suele prevalecer la conducción de acuerdo al ánimo social por sobre los enfoques basados en datos y en la interdisciplinariedad; iii) no hay desarrollo para obtener datos en tiempo real que permitan medir el impacto de las medidas adoptadas; y iv) se privilegia atender la emergencia por sobre invertir recursos para obtener información de calidad que mida el impacto y prevea tendencias a futuro.

## **AVANCEMOS JUNTOS**

El movimiento global de impacto está llamado a jugar un rol clave de cara a la salida de la crisis y la construcción de un “nuevo normal” que cuestione el paradigma de la acumulación a costa de la exclusión social y deterioro ambiental. Proponer soluciones centradas en el impacto durante las diferentes etapas de la crisis, desde las respuestas de emergencia durante la fase inmediata de “supervivencia” hasta las acciones de mediano y largo plazo durante la recuperación, debe convocar a inversores y grandes empresas, organizaciones sociales y emprendedores de impacto, filántropos y otros actores enfocados en sostener su compromiso por la construcción de un capitalismo que optimice riesgo, rendimiento e impacto.

La complejidad, profundidad y alcance de los desafíos derivados de esta crisis pueden ser intimidantes, y llevarnos a perder el foco, descoordinar nuestros esfuerzos, o incluso, hasta paralizarnos.

Desde el GSG redoblamos nuestro compromiso con la cooperación entre organizaciones y actores del movimiento, apoyados en nuestra red de 32 países miembro más la Unión Europea, nucleados en 27 grupos de trabajo locales o *National Advisory Boards* (NABs).

Los NABs están conformados por actores locales de los mundos de las finanzas, los negocios, la sociedad civil y la filantropía. Su entendimiento de las realidades locales, tanto en términos del desarrollo del país como de la madurez del mercado de impacto, es fundamental para reflexionar sobre la naturaleza del impacto a nivel local en estos tiempos extraordinarios y adversos, entendido como condición necesaria para diseñar e impulsar políticas específicas adaptadas a las necesidades de cada país.

En América Latina, el GSG tiene NABs activos en México, Colombia, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, así como un grupo regional en Centroamérica (cubriendo Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, y Panamá). Invitamos a todos aquellos interesados en impulsar un cambio significativo en nuestras sociedades a acercarse a esta gran plataforma de aprendizaje y colaboración global, y a seguir participando de eventos regionales como el FLII, para impulsar la acción y la innovación hacia soluciones concretas y centradas en el impacto social y ambiental.

---

**Sebastián Welisiejko**

Chief Policy Officer, GSG

[sebastian.welisiejko@gsgii.org](mailto:sebastian.welisiejko@gsgii.org)

**Tomás Rizzo**

Policy Associate, GSG

[tomas@gsgii.org](mailto:tomas@gsgii.org)

**Julieta Bertolini**

Policy Analyst, GSG

[julieta@gsgii.org](mailto:julieta@gsgii.org)

## ANEXO

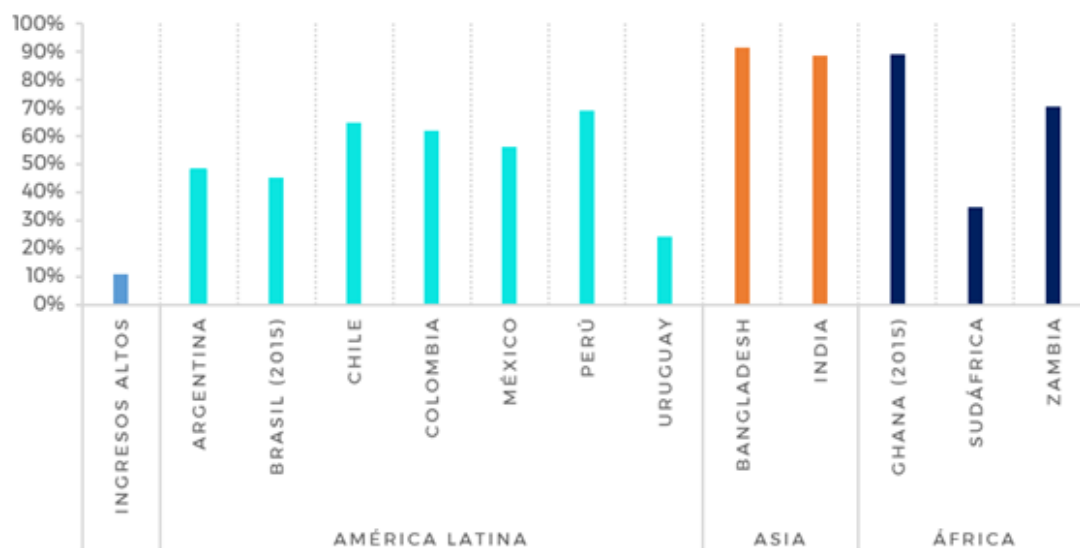
Los datos presentados en esta sección buscan dar una aproximación inicial y meramente ilustrativa a una potencial priorización de problemáticas sociales a través de regiones y países, con especial foco en economías emergentes y en desarrollo.

Esto es importante, de acuerdo con el marco presentado en este documento de trabajo, para poder identificar, diseñar y llevar adelante mejores iniciativas de política pública de impacto, y que éstas tengan el mayor potencial posible de transformación social. Las profundas disparidades entre mercados desarrollados, de ingresos medios y emergentes deben ser un llamado a considerar los contextos locales y adaptar las soluciones a las diferentes necesidades y realidades.

### 1. MERCADO DE TRABAJO

La contracción económica pegará más fuerte en los mercados de trabajo con mayores niveles de informalidad, donde los trabajos son inestables y están desprotegidos ante este tipo de shocks (gráfico 1.1). En los países donde la participación femenina en la fuerza de trabajo es mucho menor que la masculina, las implicancias de la crisis las desigualdades de género pueden ser especialmente preocupantes (gráfico 1.2). Las micro y pequeñas empresas emplean más del 80% de los trabajadores (formales e informales) tanto en los países emergentes latinoamericanos como en economías industrializadas, por lo que será crítico diseñar políticas públicas consistentes para apoyar a las MiPyMEs tanto durante la emergencia como en la posterior recuperación (gráfico 1.3).

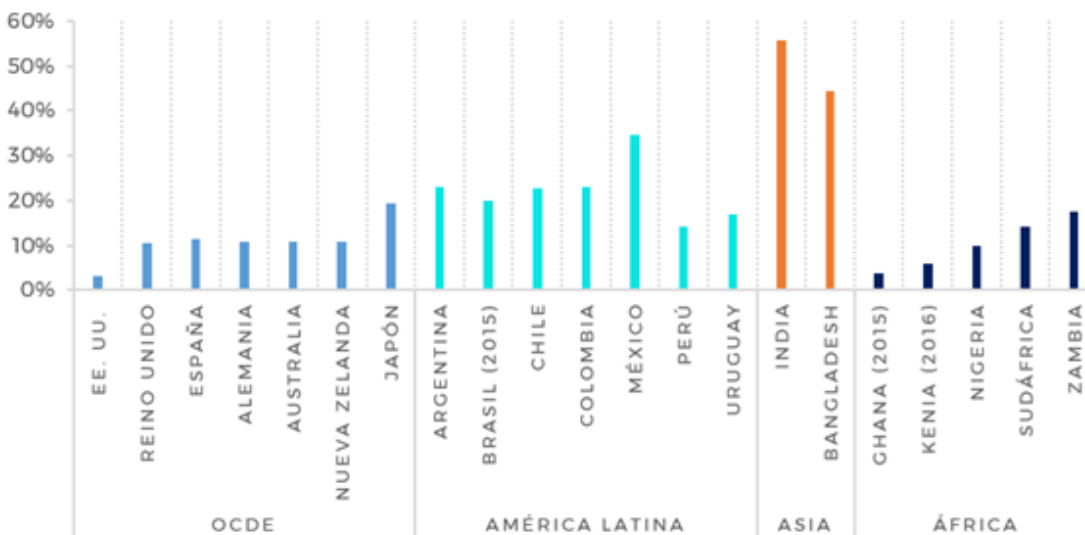
**Gráfico 1.1. Empleo informal (% del total de empleo, 2017)**



Fuente: ILOSTAT 2017. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

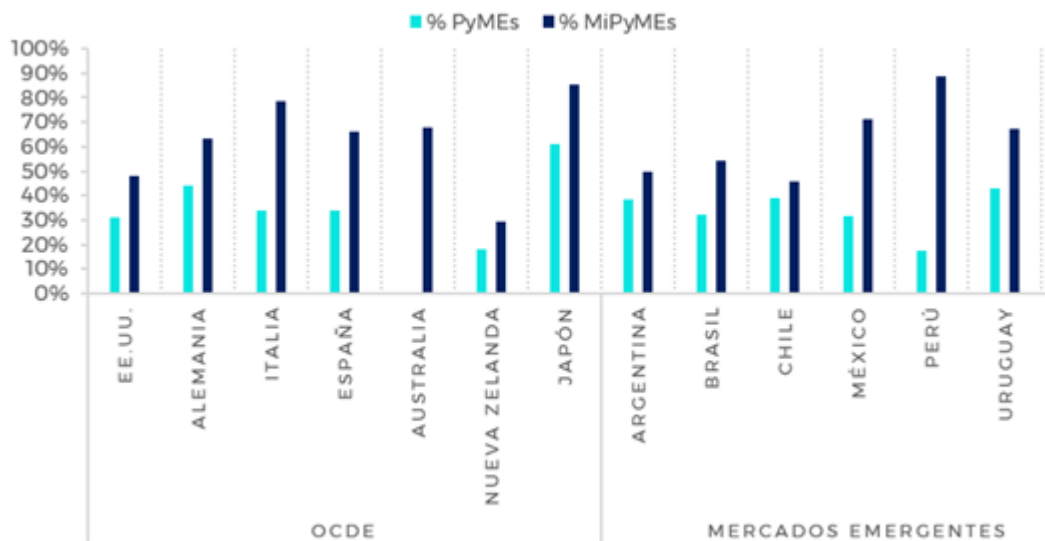


**Gráfico 1.2. Brecha de género en la participación laboral (% sobre el total de la población mayor a 15 años, 2017)**



Fuente: ILOSTAT 2017. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**Gráfico 1.3. Puestos de trabajo por tamaño de empresa (% sobre el total de empleos formales, último año disponible)**

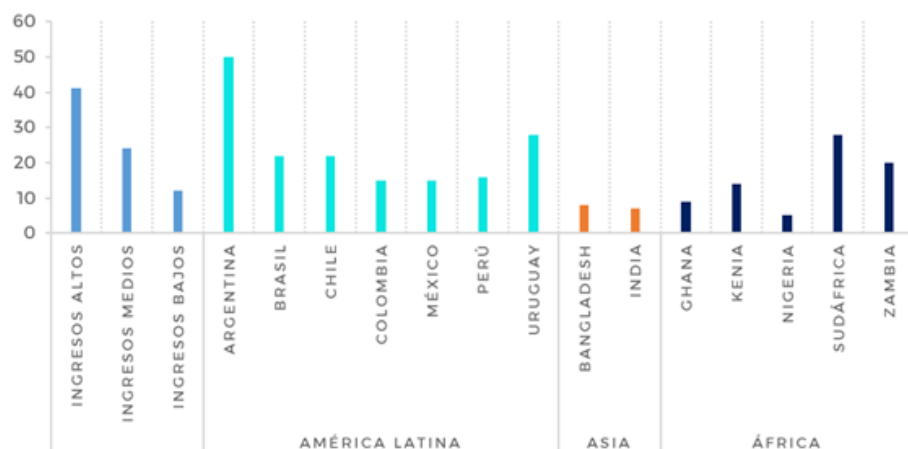


Fuente: SME Finance Forum - MSME Economic Indicators. La definición de MiPyMEs varía por país.

## 2. SALUD

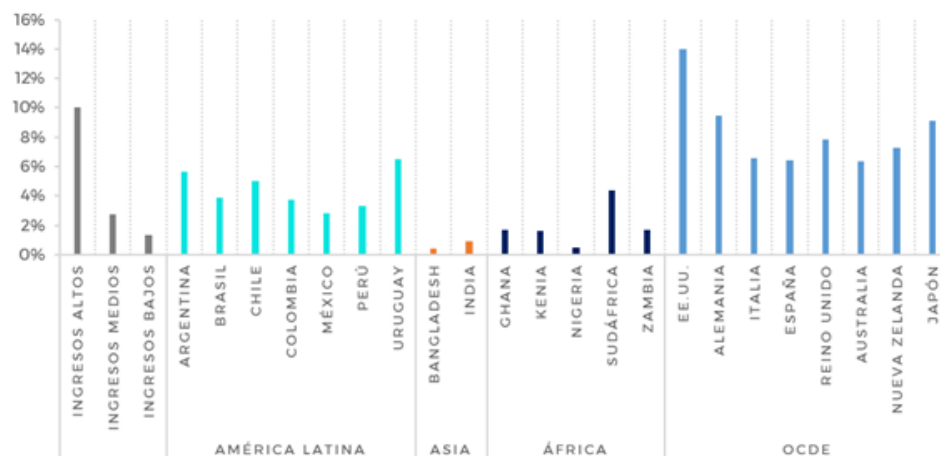
Los países con peor infraestructura de salud no sólo enfrentan (y enfrentarán) mayores dificultades para atender a las personas afectadas por el COVID-19, sino que también lidiarán con una presión mayor en sus sistemas de salud en el mediano y largo plazo (gráfico 2.1). Esto puede ser explicado en parte por las enormes diferencias en el gasto público en salud entre economías industrializadas y emergentes (gráfico 2.2). El gasto público en salud en países de ingresos bajos y medios está correlacionado negativamente con mayores “*out-of-pocket expenditures*” (OOPE) por parte de los individuos - definidos como pagos directos hechos a los proveedores (públicos o privados) de salud por conceptos (tratamientos, medicamentos, etc.) no cubiertos por los planes de salud (gráfico 2.3). Niveles altos de OOPE en los países de ingresos bajos y medios pueden ser indicadores de las debilidades e ineficiencias de los sistemas de salud, pero también indicadores de potencial para generar mejores soluciones de mercado o público-privadas donde ya existe una demanda. La mayor parte de estos gastos corresponde a medicamentos; los altos costos no cubiertos por los planes de salud ocasionan retrasos o interrupción de los tratamientos de los pacientes.

**Gráfico 2.1. Camas hospitalarias cada 10.000 habitantes (último año disponible)**



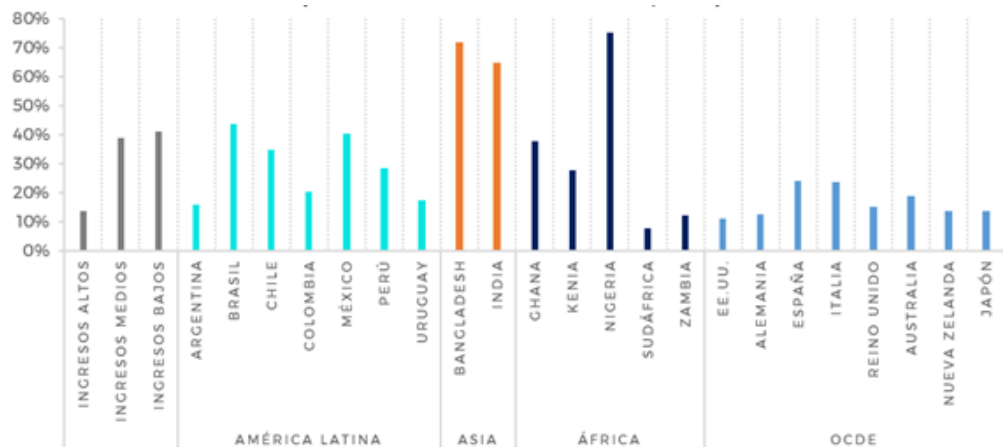
Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS)

**Gráfico 2.2. Gasto público general y doméstico en salud (% del PIB, 2018)**



Fuente: Banco Mundial - Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI)

**Gráfico 2.3. Gastos de desembolso (*out-of-pocket expenditure*) (% del gasto total en salud, 2018)**

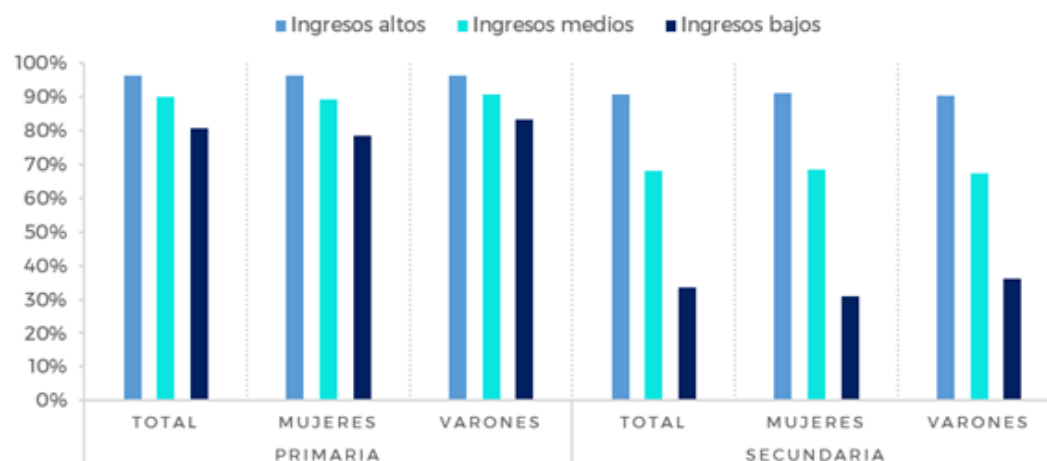


Fuente: Banco Mundial - Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI). El gráfico representa el total de gastos de desembolso (*out-of-pocket payments*) que los individuos hacen a los proveedores de servicios de salud al momento de usar el servicio como porcentaje del gasto total (público y privado) en salud en el país.

### 3. EDUCACIÓN

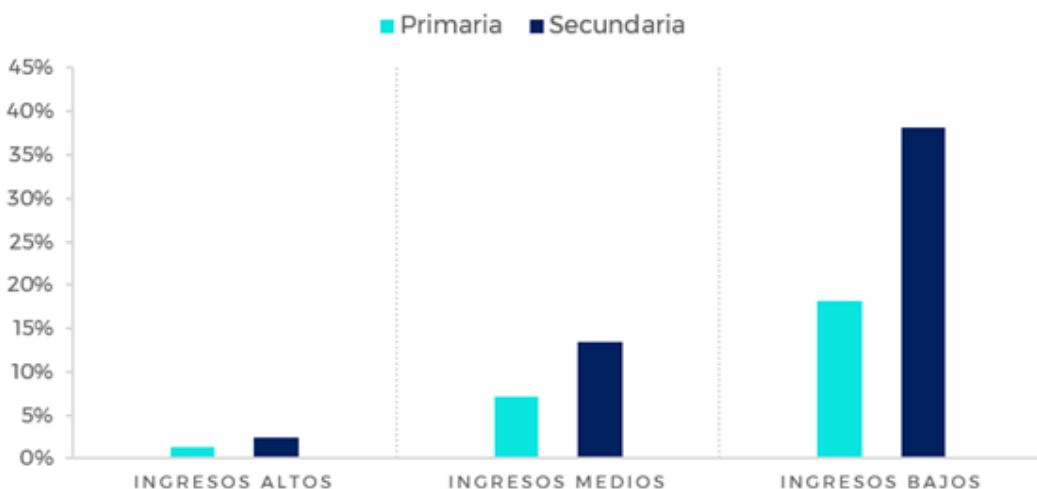
Si bien las tasas de matriculación no muestran grandes variaciones entre grupos por nivel de ingresos en la educación primaria, sí puede observarse una gran diferencia en la educación secundaria (gráfico 3.1). Es preocupante que las tasas de deserción escolar alcancen casi el 20% en países de ingresos medios y 40% en países de ingresos bajos (gráfico 3.2). El hecho de que gobiernos de todos los niveles de ingresos dediquen un porcentaje relativamente consistente del gasto público a la educación puede ser indicativo del potencial para promover un “mejor” gasto basado en los resultados en países de ingresos medios y bajos (gráfico 3.3).

**Gráfico 3.1. Tasa de matriculación por nivel y género (% , 2017)**



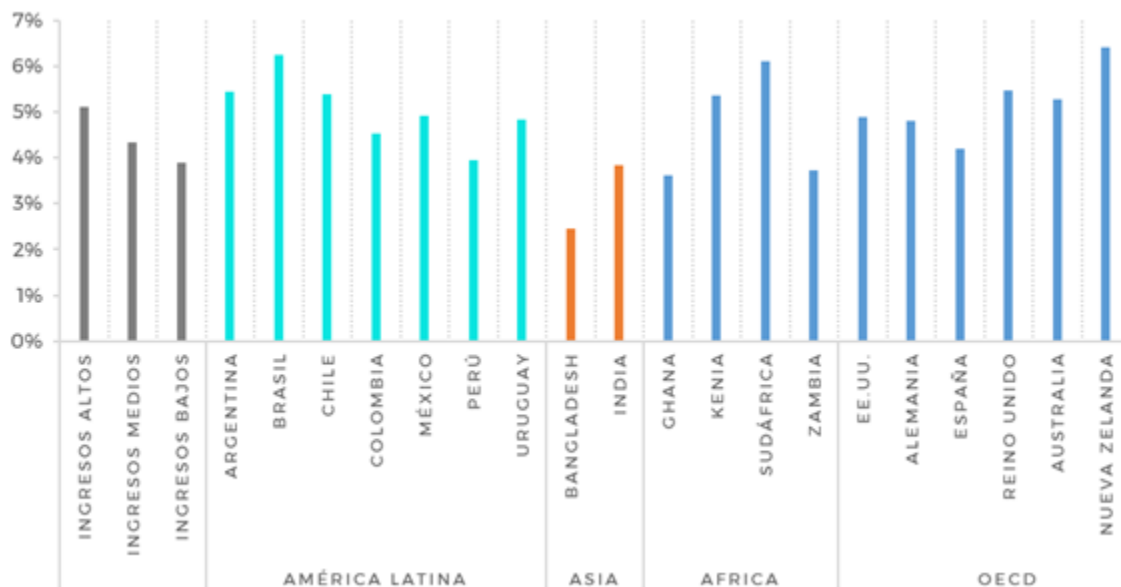
Fuente: UNESCO Instituto de Estadísticas (UIS)

**Gráfico 3.2. Tasa de deserción escolar por nivel educativo (% , 2017)**



Fuente: UNESCO Instituto de Estadísticas (UIS)

**Gráfico 3.3. Gasto público total en educación (% del PIB, 2018)**

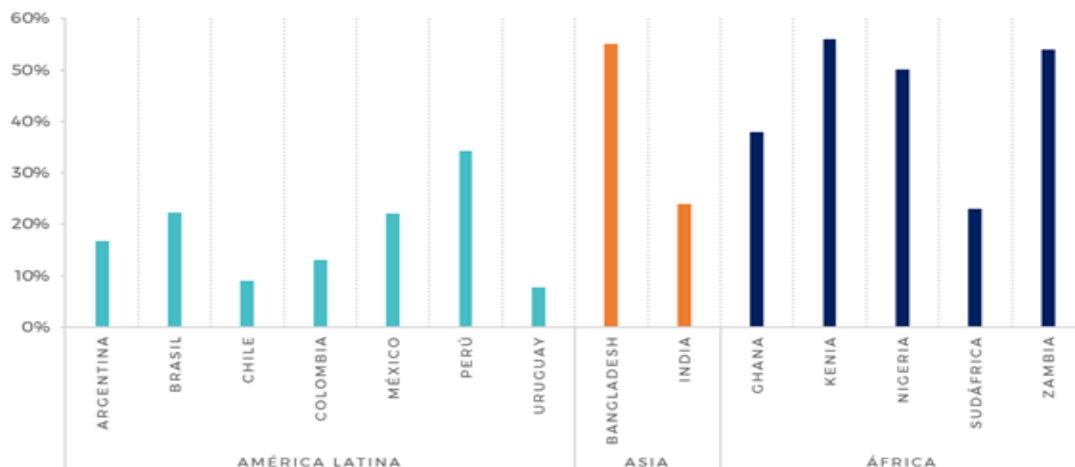


Fuente: Banco Mundial - Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI)

#### 4. INFORMALIDAD URBANA

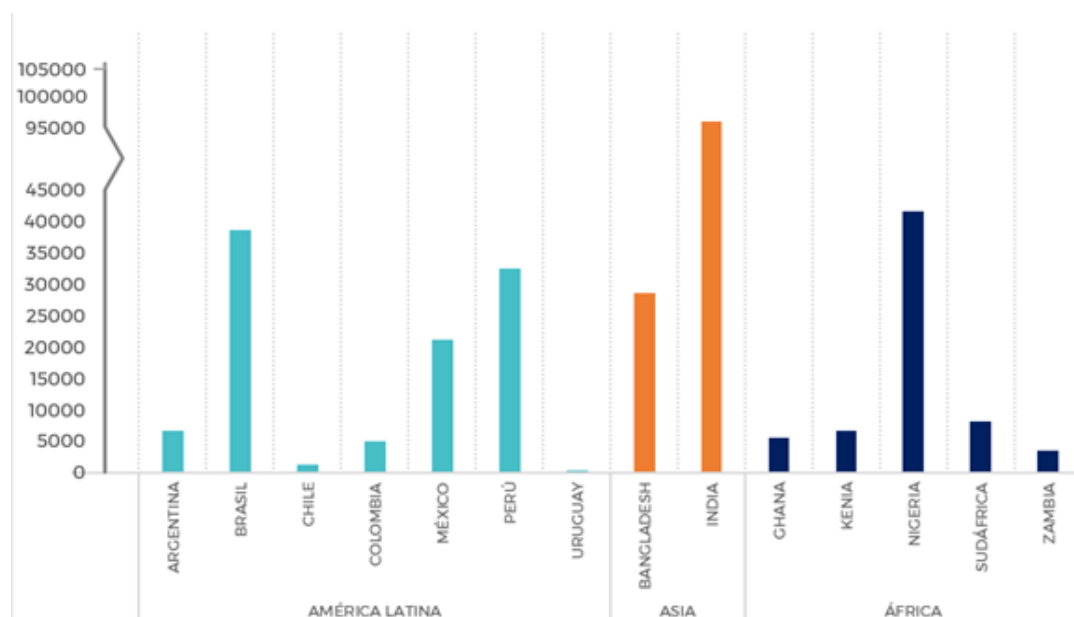
La informalidad urbana (asentamientos sin acceso a servicios básicos, entre otros déficits) es una problemática central en muchos países de ingresos medios y bajos - mientras que es prácticamente inexistente en las economías avanzadas. En algunos países latinoamericanos, más del 20% de la población urbana vive en asentamientos informales, afectando a millones de personas (gráficos 4.1 y 4.2).

**Gráfico 4.1. Porcentaje de la población urbana que vive en asentamientos informales (2014)**



Fuente: UN Habitat: (<https://data.worldbank.org/indicador/en.pop.slum.ur.zs>)

**Gráfico 4.2. Población que vive en asentamientos informales urbanos (miles, 2014)**



Fuente: UN Habitat: (<https://data.worldbank.org/indicador/en.pop.slum.ur.zs>)