

Pablo Sanguinetti\*  
Adriana Arreaza\*

# LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA Y LOS DESAFÍOS DE LA RECUPERACIÓN

*La pandemia del COVID-19 ha tenido un severo impacto socioeconómico en América Latina. La caída sin precedentes de la actividad económica y del empleo ocasionó un marcado deterioro de indicadores de bienestar social como la pobreza y la desigualdad. Este trabajo describe estos efectos y muestra los avances de la recuperación hasta el momento, así como los desafíos de política para lograr un crecimiento sostenido en la etapa pospandemia.*

## The socio-economic impacts of COVID-19 in Latin America and the challenges of recovery

*The COVID-19 pandemic had a severe socioeconomic impact in Latin America. The unprecedented contraction in economic activity and employment dramatically increased poverty and inequality. This paper describes the impact of the crisis and the progress towards recovery to date. It also delves on the policy challenges to achieve sustained growth in the post-pandemic era.*

**Palabras clave:** COVID-19, América Latina, impacto macroeconómico, impacto socioeconómico, políticas públicas.

**Keywords:** COVID-19, Latin America, macroeconomic impact, socioeconomic impact, public policy.

**JEL:** E60, I30, J24, O54.

### 1. Introducción

El COVID-19 tuvo inmensos costes sociales y económicos en los países de América Latina y el Caribe (ALC). La pandemia afectó desproporcionadamente a la región, acumulando casi un tercio del total mundial

de fallecimientos cuando sus habitantes representan menos del 10 % de la población global. Las autoridades económicas desplegaron un arsenal inédito de medidas fiscales, monetarias y regulatorias para mitigar los impactos de la crisis. A pesar de ello, América Latina y el Caribe sufrió una de las contracciones del producto más severas a nivel mundial en 2020 (cercana al 7 %), ocasionando que la pobreza y la desigualdad retrocedieran a los niveles de hace una década.

A diferencia de otros episodios de crisis sistémicas enfrentados por la región, la coyuntura del COVID-19 no generó tensiones financieras o cambiarias importantes en América Latina. Por el contrario, la mayoría de los

---

\* CAF — banco de desarrollo de América Latina.

Contacto: [psanguinetti@caf.com](mailto:psanguinetti@caf.com) y [aarreaza@caf.com](mailto:aarreaza@caf.com)

Este trabajo se basa en parte en el estudio elaborado por Arreaza *et al.* (2021) donde se presenta un análisis más extenso de las consecuencias del COVID-19 en el desempeño macroeconómico de América Latina.

Versión de noviembre de 2021.

<https://doi.org/10.32796/ice.2021.923.7329>

Gobiernos consiguieron cubrir sus mayores necesidades fiscales, vinculadas a la atención de la pandemia, en condiciones financieras favorables, que incluso llegaron a resultar más benevolentes que las prevalentes antes de la crisis. Esto se debió a las holgadas condiciones monetarias inducidas por los principales bancos centrales del mundo, que permitieron acotar la incertidumbre financiera y revertir tempranamente las salidas de capitales que se materializaron en la región. Bajo un ambiente financiero externo más estable, la actividad económica comenzó a rebotar desde mediados de 2020, con la perspectiva de recuperar los niveles de ingreso previos a la pandemia durante 2021 en algunos países y en 2022, en otros.

Sin embargo, la evolución del mercado laboral permanece rezagada frente a la actividad, evidenciando, además, una precarización del empleo y aumentos en la informalidad, que podrían dejar cicatrices más permanentes sobre la capacidad de crecimiento a futuro. Retornar a las bajas tasas de crecimiento previas a la pandemia resulta insuficiente para revertir los daños sociales y económicos de la crisis. Superar desafíos estructurales de la región, como la baja productividad, la alta informalidad, la brecha educativa, la debilidad de los sistemas de protección social y las bajas capacidades del Estado, resulta, si acaso, más apremiante ahora. Ello no podrá lograrse en ausencia de transformaciones profundas en las políticas públicas.

Este estudio hace un recuento de los efectos económicos y sociales de la pandemia en América Latina y del avance del proceso de recuperación de las economías. Destaca la agudización de algunos de los desafíos estructurales de la región y la necesidad de una agenda amplia de políticas públicas para abordarlos. El trabajo contiene cinco apartados, incluyendo esta introducción. El segundo apartado trata de la incidencia de la crisis en la región en términos de sus efectos macroeconómicos y las políticas de contención puestas en prácticas por los Gobiernos. El tercer apartado está centrado en los efectos sociales de la emergencia sanitaria en términos de pobreza, desigualdad y

otros indicadores socioeconómicos. El cuarto apartado muestra los avances de la recuperación de la actividad y describe una agenda de políticas públicas que contribuya a superar los desafíos estructurales de la región promoviendo un crecimiento más acelerado e inclusivo. El último apartado recoge las consideraciones finales.

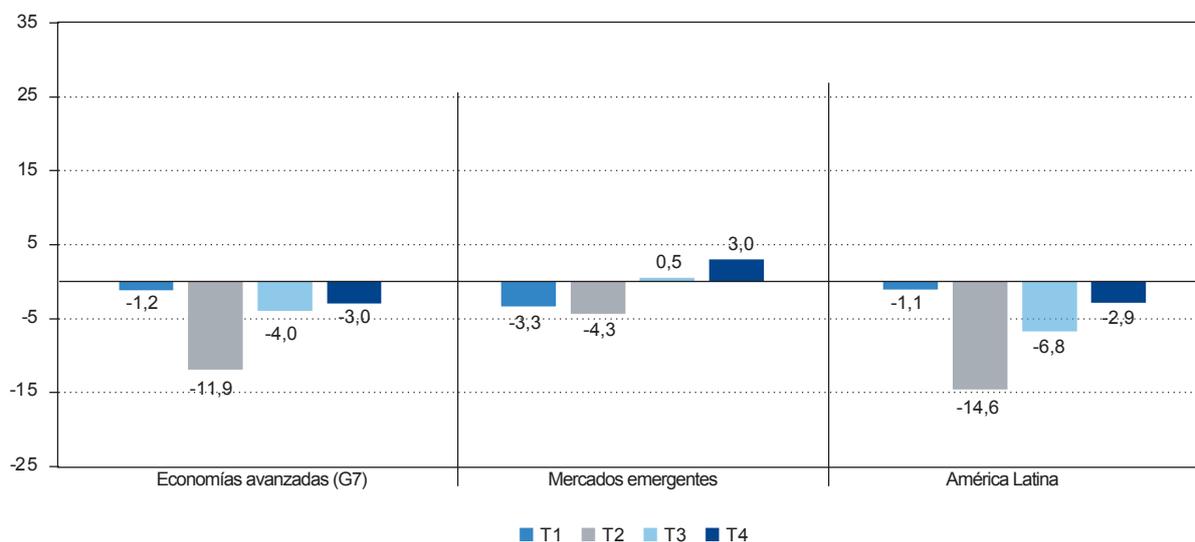
## 2. Impacto de la crisis en el desempeño macroeconómico de la región

La pandemia del COVID-19 devino en una crisis sanitaria de escala global, sin precedentes en la historia contemporánea. Hasta octubre de 2021, había cobrado la vida de más de cinco millones de personas en todo el mundo, mientras que el número de contagios superaba los 250 millones. En América Latina, el coronavirus entró por la ciudad de São Paulo (Brasil), donde se registró el primer caso comprobado el 26 de febrero de 2020. Desde entonces, se han reportado contagios en todos los países de la región, acumulando hasta octubre de 2021 más de 45 millones de personas infectadas y 1,5 millones de fallecidos. Esto representa cerca de un tercio del total de víctimas mortales a nivel global, una porción muy superior a la que representa la población latinoamericana respecto al total mundial.

El inicio de la crisis combinó un choque de demanda externa —que implicó el desplome del comercio internacional, la caída del precio de las materias primas y una disrupción en los flujos de capitales— con un choque de oferta por el cierre de vastos sectores productivos por los confinamientos, que fueron muy severos en varios países de la región.

El freno en la actividad fue heterogéneo entre sectores, siendo más importante en algunas actividades de servicios cuyo funcionamiento requiere mayor contacto físico entre personas, como los restaurantes, bares, hoteles, actividades turísticas o de esparcimiento (eventos deportivos, musicales y entretenimiento). Estas actividades, a su vez, son las que más empleos

**FIGURA 1**  
**CRECIMIENTO DEL PIB EN 2020 POR TRIMESTRES**  
(Variación en % interanual)



FUENTE: OECD (2021) y Bloomberg L.P. (2021).

generan (58,9 % del total) y las que mayor contribución relativa ejercen sobre el Producto Interior Bruto (PIB) (35 %) en América Latina. Esto generó pérdidas de empleo e ingreso en las familias que comprimieron el consumo y la demanda agregada de la economía, aun en presencia de las ayudas estatales que se describirán más adelante.

Los confinamientos y la alta incertidumbre sobre la resolución de la crisis sanitaria, que desplomó la confianza del consumidor, indujeron una acumulación de ahorro por parte de las familias a la que también contribuyeron los confinamientos. Este comportamiento impactó fuertemente en la demanda de bienes duraderos, tal como se reflejó, por ejemplo, en la contracción de las ventas del sector automotriz. El choque de oferta concentrado en los sectores más sensibles a los confinamientos contrajo la demanda de otros sectores de la economía. Esto, sumado a las perturbaciones

por el lado de los mercados externos de exportación y a la salida de capitales, tuvo efectos muy fuertes en la actividad económica. La recesión resultante en los meses que siguieron a la irrupción de la pandemia fue más profunda en América Latina que en otras regiones (Figura 1).

Los bancos centrales de las principales economías reaccionaron rápidamente. La Reserva Federal redujo la tasa de política monetaria llevándola a valores cercanos a cero (0,125 %), mientras que el Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra mantuvieron las estrategias de tasas de interés nulas o incluso negativas. Además, los bancos centrales ampliaron sustancialmente los programas de compras periódicas de bonos para garantizar la abundancia de liquidez en el sistema monetario. A su vez, utilizaron la estrategia de *forward guidance* para dar certidumbre y reducir la volatilidad en los mercados.

La significativa expansión de la liquidez global atajó el pánico financiero y tuvo un rápido impacto en el valor de los activos bursátiles. A finales del segundo trimestre de 2020, el coste de financiación de corto plazo alcanzó niveles extraordinariamente bajos, lo que amainó la aversión al riesgo de los inversores e indujo un retorno de los flujos de capitales a las economías emergentes y a América Latina en particular. Las monedas de los países emergentes también se recuperaron; únicamente se registraron secuelas más permanentes en aquellas economías vulnerables.

El relajamiento de las condiciones de liquidez también redujo las primas de riesgo soberano que habían aumentado sustancialmente con el estallido de la crisis. El riesgo país en América Latina pasó de un pico de 800 puntos básicos en marzo de 2020 a un poco más de 400 a fin de año, niveles similares a los observados antes del estallido del COVID-19, a pesar de las rebajas de las calificaciones crediticias en todos los países<sup>1</sup>. Ello permitió que los países volvieran a los mercados a buscar financiación para afrontar vencimientos de deuda y buscar nuevos recursos para financiar los mayores déficits que implicaron los programas de asistencia sanitaria y las ayudas a empresas y familias.

Las políticas públicas en la región para contrarrestar los efectos de la crisis empezaron por la acción de los bancos centrales que también implementaron políticas monetarias expansivas. En los países con regímenes de metas de inflación, las autoridades adelantaron oportunos procesos de reducción de los tipos de interés oficiales hasta llegar a niveles extraordinariamente bajos a las pocas semanas de haber comenzado la crisis. En Chile, Costa Rica, Paraguay y Perú, los bancos

centrales fijaron las tasas básicas por debajo del 1 % en julio de 2020, mientras que en Brasil y Colombia el coste básico del dinero cayó a mínimos históricos.

En paralelo, los bancos centrales implementaron facilidades de liquidez. Los requerimientos de reservas bancarias se redujeron en la mayoría de los países, lo que permitió a la banca acceder a nuevas fuentes de recursos. En algunos países, la medida fue acompañada de mandatos para destinar las nuevas reservas disponibles hacia el crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas en condiciones financieras más favorables.

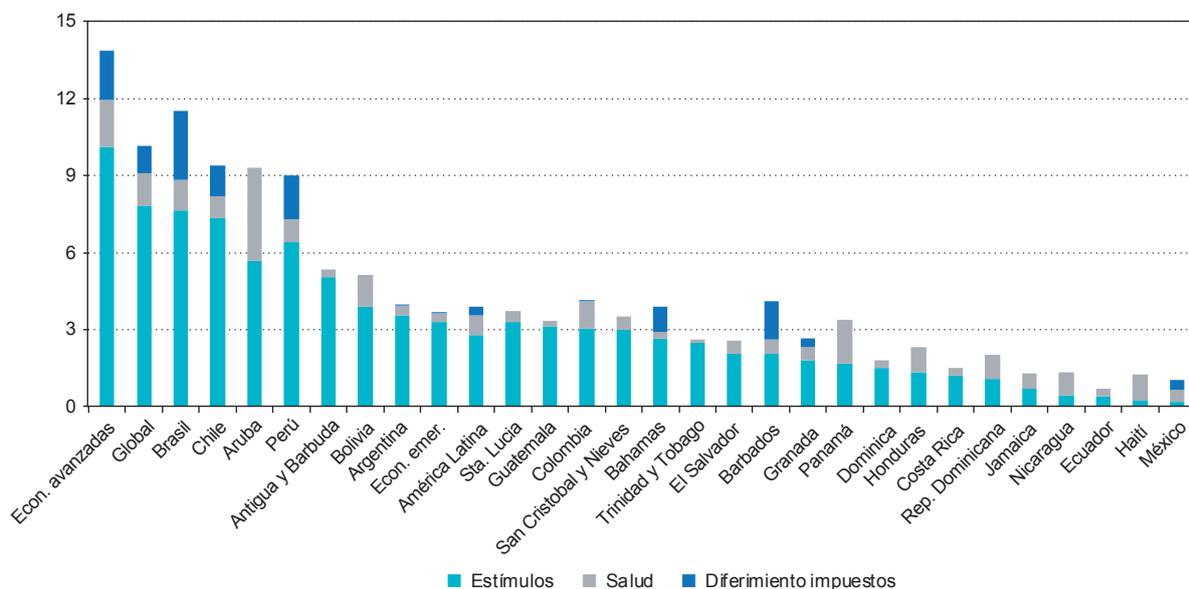
Los bancos centrales de la región también adelantaron medidas no convencionales. Estas consistieron en la inyección de liquidez a través de la compra de títulos públicos y privados a instituciones financieras o el traspaso directo a los Gobiernos de las ganancias cambiarias patrimoniales generadas por la depreciación de la moneda durante la crisis. Este fue el caso del Banco Central de Brasil, que utilizó la revalorización de las reservas internacionales para transferir rentas extraordinarias al Gobierno.

Estas acciones determinaron un fuerte aumento de los agregados monetarios en los distintos países de la región. Con la excepción de las economías institucionalmente dolarizadas (Ecuador, El Salvador y Panamá), la base monetaria en América Latina experimentó un crecimiento de al menos un 15 % en 2020. En el caso de los bancos centrales, que utilizan los tipos de interés como principal herramienta de política monetaria, la tasa de crecimiento del dinero base pasó de un promedio del 7,6 % entre 2016 y 2019 al 19,7 % en 2020.

Si bien este impulso monetario fue generalizado en prácticamente todas las economías latinoamericanas, la respuesta del crédito fue muy diferenciada. En Brasil, Colombia, Perú y Uruguay, donde se combinaron las inyecciones de liquidez con los programas de fomento al crédito (garantías de créditos estatales o préstamos directos desde la banca de desarrollo), los préstamos al sector privado registraron sólidas expansiones. Por el contrario, en los países con actuaciones

<sup>1</sup> Se observa una importante heterogeneidad en la región en términos de los niveles de riesgo país y acceso al mercado de capitales internacional entre países con grado de inversión y aquellos que no lo tienen. Entre los primeros, Chile, Perú, Uruguay, Colombia y México, el Índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) a fines de 2020 ya se ubicaba cercano o por debajo de los 200 puntos básicos. Por otro lado, entre los segundos, Brasil y Bolivia estaban en un escalón superior pero aún con accesos a los mercados, mientras que Ecuador y Argentina no tuvieron la posibilidad de emitir bonos soberanos en los mercados internacionales y pasaron por procesos de reestructuración de deuda.

**FIGURA 2**  
**PAQUETE DE ESTÍMULOS FISCALES SEGÚN TIPO DE GASTO**  
(En % PIB)



FUENTE: FMI (2021a).

más tímidas de la banca pública o de los programas de garantías, el crecimiento del crédito real fue muy modesto o incluso negativo.

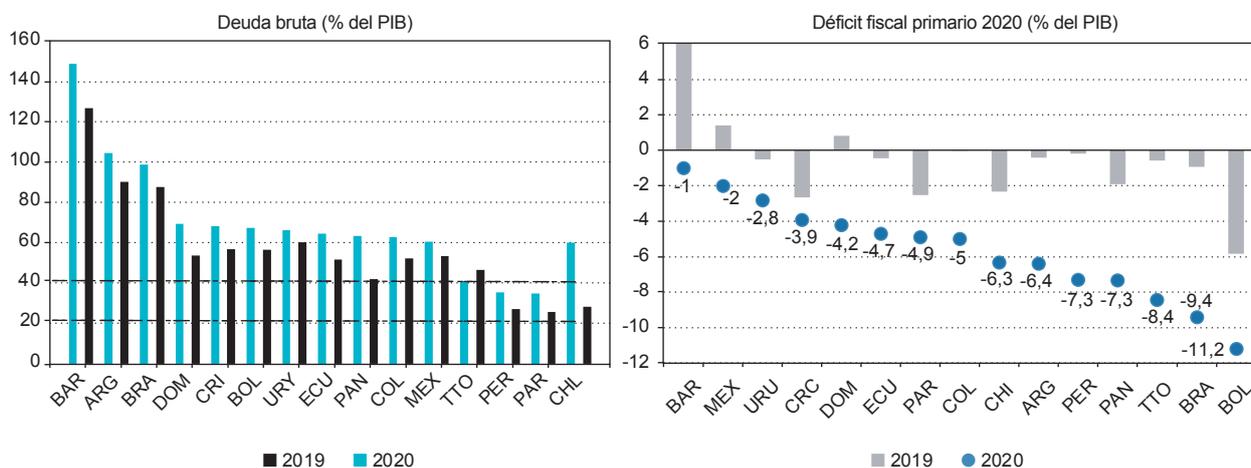
Las políticas monetarias expansivas fueron complementadas con medidas fiscales para mitigar los efectos recesivos de los confinamientos y la suspensión de las actividades no esenciales. En las economías avanzadas estos paquetes tuvieron una magnitud apreciable, representando, en promedio, el 13,8 del PIB. En ALC, los planes fiscales ejecutados incluyeron transferencias monetarias directas a las personas económicamente más vulnerables, ampliaciones de los seguros de desempleo, subsidios directos a las empresas para el pago de salarios, programas de diferimientos impositivos a familias y empresas, estructuración de garantías crediticias para las pymes, entre otros. Sin embargo, estos programas, en general, fueron menos ambiciosos y estuvieron más desigualmente distribuidos que en las

economías avanzadas. En promedio, los paquetes fiscales sumaron un 3,5 % del PIB, aunque cabe hacer la salvedad de países como Brasil, Chile y Perú, donde se estima que los estímulos fueron del orden del 10 % del PIB, mientras que en el resto de la región se aplicaron paquetes en torno al 3,1 % del PIB (Figura 2).

El impacto fiscal de las medidas anticíclicas fue considerable. La caída de ingresos fiscales (por la recesión) y el aumento extraordinario del gasto (vinculado a la pandemia) provocaron un fuerte deterioro del balance primario, que promedió una caída de 6 puntos porcentuales (p.p.) del PIB en toda la región, registrándose un déficit promedio de un 8,5 % al cierre de 2020. En al menos doce países de ALC, los déficits fiscales primarios aumentaron, alimentando los cocientes de deuda pública respecto al PIB. El endeudamiento público promedio de la región pasó del 68,4 % del PIB en 2019 al 77,7 % del PIB en 2020 (Figura 3).

FIGURA 3

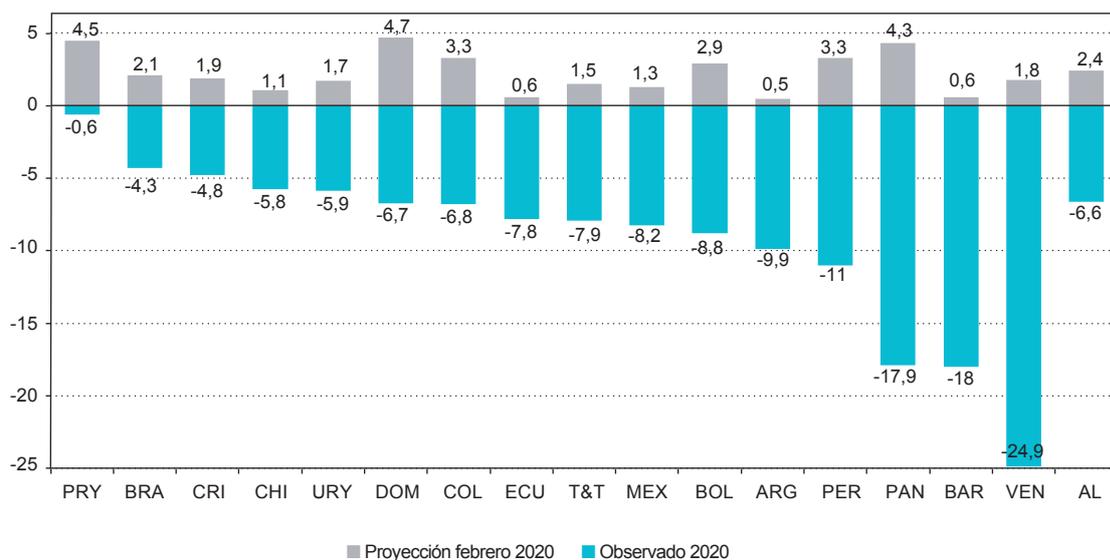
RESULTADOS FISCALES PARA UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



FUENTE: FMI (2021b).

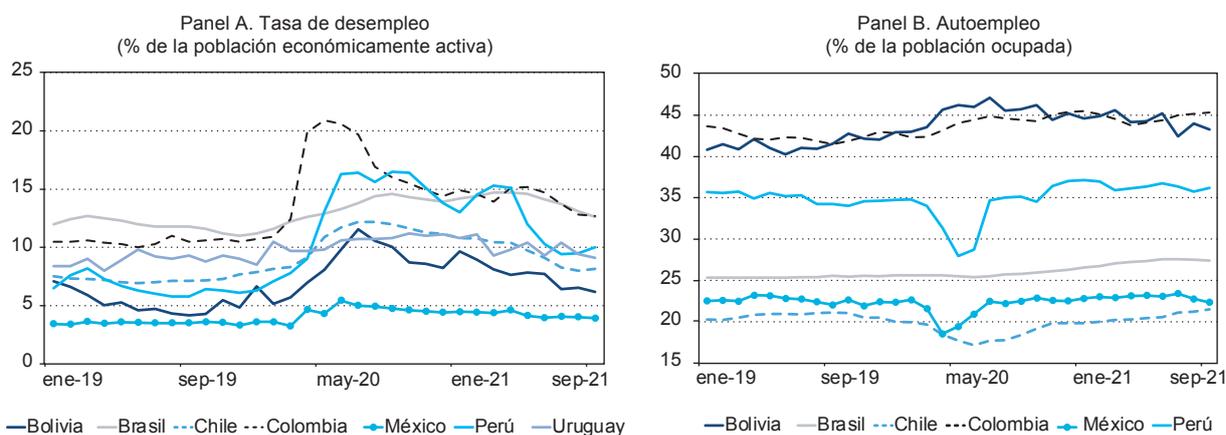
FIGURA 4

IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL CRECIMIENTO PARA UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (Variación en % anual)



FUENTE: CAF (2021), Haver Analytics (2021) y Bloomberg L.P. (2021).

**FIGURA 5**  
**INDICADORES DEL MERCADO LABORAL PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**



FUENTE: Haver Analytics (2021).

A pesar de todo este esfuerzo de las políticas fiscales y monetarias, la caída promedio del PIB en ALC fue del 6,8 %, aunque con mucha heterogeneidad (Figura 4). Los impactos económicos de la pandemia del COVID-19 fueron bastante diferenciados entre los países, dependiendo de cuán estrictas fueron las medidas de contención de la movilidad impuestas por los Gobiernos, la exposición de las economías a los sectores más afectados y las respuestas de las políticas fiscales y monetarias para mitigar los efectos de la crisis.

### 3. Impactos socioeconómicos

Las fuertes caídas en los niveles de actividad económica durante 2020 tuvieron consecuencias negativas sobre el mercado laboral, con impactos sobre los índices de pobreza y desigualdad. Se estima que la caída del empleo, derivada del cierre de empresas, fue de alrededor del 14 % para toda la región entre febrero y junio de 2020, lo que equivale a casi 32 millones de puestos de trabajo. En marzo de 2021, tras un año de pandemia,

aún se contabilizaban alrededor de 13 millones de empleos perdidos, es decir, una caída del 6 % con respecto a febrero de 2020 (Maurizio, 2021).

Las caídas de empleo fueron muy heterogéneas entre países, sobre todo al comienzo de la crisis. Por ejemplo, en Perú, el empleo había caído un 56 % en junio de 2020 con respecto a febrero del mismo año, mientras que en Paraguay y Uruguay había retrocedido menos del 6 %. En mayo de 2021, sin embargo, estas diferencias entre países eran mucho más pequeñas, con pérdidas máximas de alrededor de un 11 % para Chile y Perú (BID, 2021).

Naturalmente, este comportamiento del empleo se reflejó en las tasas de desempleo en la región (Panel A, Figura 5). Estas aumentaron significativamente con el inicio de los confinamientos en marzo de 2020 y, aunque han bajado a medida que el empleo se ha recuperado, todavía permanecen por encima de los niveles precrisis. Es importante destacar que el impacto de la pandemia sobre las tasas de desempleo ha sido menor de lo que hubiera sido si las tasas de actividad se hubieran

mantenido más o menos estables, puesto que la pérdida de empleos se filtró en parte hacia un significativo aumento de la tasa de inactividad al inicio de la crisis.

Los trabajadores del sector informal, sobrerrepresentados en actividades, ocupaciones y empresas más expuestas al choque de la pandemia, fueron los más perjudicados. La contracción del empleo informal en el segundo trimestre de 2020 duplicó la experimentada por el empleo formal en todos los países analizados (CEPAL & OIT, 2021). Sin embargo, el empleo informal se ha recuperado más rápidamente que el formal, haciendo que las tasas de informalidad de los países de la región hayan retornado a niveles cercanos a los de prepandemia y, en algunos casos, los hayan superado, como es el caso de Colombia, Perú y Paraguay. La evolución del autoempleo, quizás el tipo de empleo más prevalente dentro de la informalidad, medido como porcentaje de la población ocupada, ilustra este fenómeno (Panel B, Figura 5).

Los efectos negativos de las crisis sobre el empleo impactaron directamente el nivel de ingresos de las familias, produciendo un choque significativo sobre las mediciones de pobreza que utilizan el nivel de ingresos como criterio de estratificación (Panel A, Figura 6). Según estimaciones de la CEPAL (2021), la tasa de pobreza ascendió a un 33,7 % en toda la región en 2020 (209 millones de personas), alcanzando la cota observada en 2006. Sin embargo, el retroceso de este importante indicador social resulta mucho mayor al utilizar como referencia la tasa de población en pobreza extrema, la cual habría alcanzado un 12,5 % en 2020 (78,2 millones), niveles no vistos en los últimos 20 años.

Las medidas fiscales de transferencias monetarias directas amortiguaron el aumento de la pobreza. Cuando se incluyen estos recursos en el cálculo de los ingresos de las familias, la tasa de pobreza muestra un crecimiento respecto a 2019, pero el incremento es bastante menor que el obtenido cuando se consideran exclusivamente las rentas salariales, puesto que la tasa de pobreza se habría situado en este caso en un 37,2 % (Panel A, Figura 6). Esto explica cómo Brasil, país que aplicó el más extensivo de los programas de

auxilio en ALC, logró terminar el año con una reducción de la pobreza, cuya tasa pasó del 19,2 % en 2019 al 16,3 % en 2020 (Panel B, Figura 6).

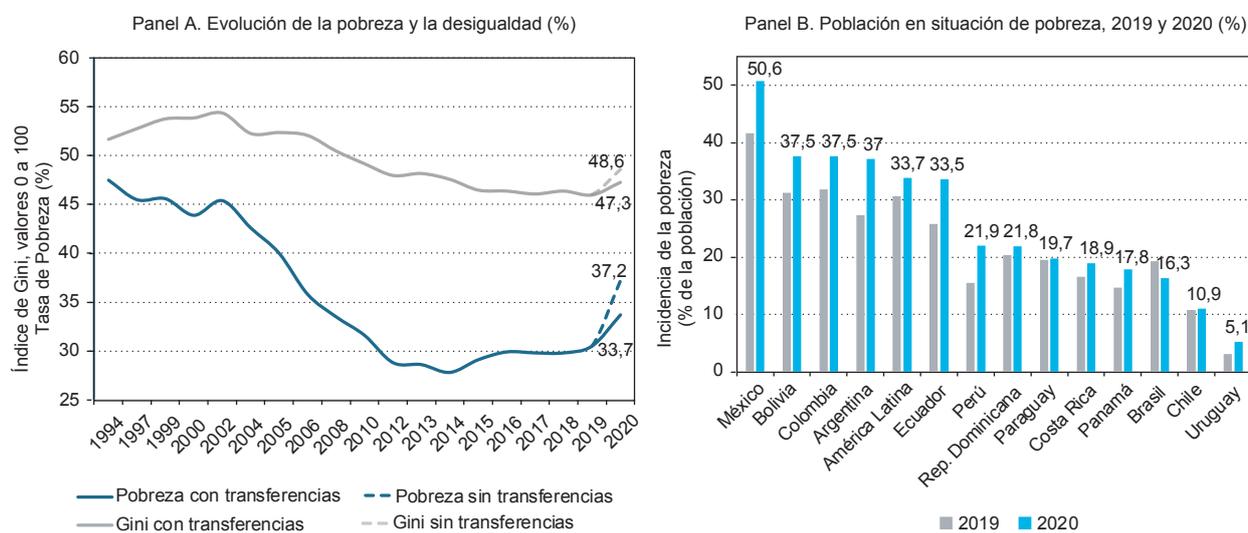
La incidencia de la crisis también se observó en la distribución de la renta: los ingresos (incluyendo transferencias netas) se redujeron prácticamente en todos los estratos, con la excepción del rango de menores ingresos, donde mejoraron gracias a la asistencia directa de los gobiernos. La medición agregada regional, construida con datos de CEPAL (2020), muestra cómo la caída del ingreso por salario fue transversal en ALC, siendo el más afectado el rango de rentas medias, dentro del cual más de 25 millones de personas (de un total de 59 millones) experimentaron una movilidad económica descendente y al menos tres millones cayeron directamente en la pobreza o la pobreza extrema. Como consecuencia, el indicador de Gini (Panel A, Figura 6) aumentó hasta 47,3, aunque podría haber subido a 48,6 sin las transferencias gubernamentales.

Las desigualdades dejadas por el COVID-19 también quedaron reflejadas en el deterioro en el acceso a la educación de calidad para la población de las capas más bajas del ingreso. Con los confinamientos, los servicios educativos migraron abruptamente desde el método presencial al virtual. Esto puso de manifiesto las serias deficiencias en infraestructura digital y conectividad de la región. El grueso de estudiantes de la región recibió parcialmente el calendario escolar durante 2020 (y la mitad del 2021). Un levantamiento estadístico de la OECD *et al.* (2020) señala que el 51 % de los estudiantes mayores de 15 años registrados en ambientes aventajados tuvieron acceso a una plataforma de apoyo al aprendizaje en línea eficaz, porcentaje que desciende dramáticamente al 21 % en estudiantes en contextos desfavorecidos.

Además de los problemas propios de la falta de capacitación de profesores para migrar a la pedagogía virtual, lo que representó un gran desafío en todo el mundo, los servicios educativos en línea se enfrentaron a las dificultades de la baja conectividad en América Latina. En la región, apenas el 15 % de los hogares cuenta con conexión fija de internet por banda ancha, penetración

FIGURA 6

TASA DE POBREZA GENERAL Y EXTREMA EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: CEPAL (2020).

que sube al 74 % si contamos la conexión por dispositivos celulares. Las dificultades que enfrentaron los sistemas educativos para migrar a formatos virtuales, y que en la práctica afectaron la continuidad de los procesos de enseñanza, tuvieron repercusiones negativas sobre el abandono escolar. En tal sentido, algunas estimaciones indican que la probabilidad de completar la escuela secundaria en América Latina podría reducirse en 14 puntos porcentuales (al 42 %) o un porcentaje aún mayor para los grupos más vulnerables (Neidhofer *et al.*, 2021). Esto tiene el potencial de ampliar las brechas de equidad en la región, también debido a los efectos de largo plazo sobre las trayectorias de ingresos de los trabajadores con distintos niveles de educación.

#### 4. Una agenda de políticas para la recuperación pospandemia

Tras la fuerte contracción en 2020, las economías de América Latina y el Caribe han ido ganando terreno

en 2021. Por un lado, el aumento de los precios de las materias primas, la recuperación del comercio mundial y de la producción industrial impulsarán las exportaciones de ALC y el crecimiento del PIB. Además, la abundante liquidez y las bajas tasas de interés respaldarán las condiciones crediticias internacionales de la mayoría de los países, aunque algunos de ellos seguirán sin acceso a los mercados mundiales de capital a corto plazo<sup>2</sup>.

La recuperación también dependerá del espacio fiscal que tengan los países para continuar con políticas de demanda expansivas. Los Gobiernos deben

<sup>2</sup> Este escenario de bajas tasas de interés internacionales podría revertirse a futuro en la medida que la Federal Reserve System (FED) y otros bancos centrales de países desarrollados comiencen un proceso de normalización de sus políticas monetarias. Ello se ha vuelto más probable con el aumento en la tasa inflación general a medida que la actividad se reanudaba debido al aumento de los precios de la energía, la depreciación de las monedas, el aumento del precio de los alimentos y el alza en los costos de flete. No obstante, hasta ahora (septiembre 2021) los bancos centrales estiman que buena parte de estas presiones son de carácter transitorio.

maniobrar entre mantener el estímulo fiscal para afianzar la recuperación y frenar los déficits presupuestarios para estabilizar la deuda pública. La retirada anticipada de los estímulos podría descarrilar la recuperación y hacer mella en el crecimiento a largo plazo. No obstante, el espacio de políticas es mucho más limitado en los países altamente endeudados o donde la inflación no está bajo control.

Finalmente, un aspecto clave para la marcha de las economías será el control efectivo de la crisis sanitaria en una carrera entre los nuevos contagios (nuevas cepas) y el despliegue de la vacuna. Cuanto más tiempo se tarde en lograr la inmunidad de rebaño a través de la vacunación, más probables y permanentes serán las cicatrices para la economía. Por este lado, ha habido relativamente buenas noticias en los meses recientes (septiembre 2021) puesto que las campañas de vacunación se han acelerado en la mayoría de los países y ello ha permitido una baja importante de los infectados y aumentos en la circulación. Como resultado de estos factores, la recuperación de la actividad económica se ha acelerado y se espera para 2021 que ALC tenga un crecimiento promedio cercano al 6,5 %, aunque con mucha dispersión entre los países y sectores. Este escenario está sujeto a una alta incertidumbre. El principal motor del crecimiento a corto plazo será la demanda interna, en particular el consumo, a medida que se vayan levantando las restricciones de movilidad, lo que permitirá la reanudación de actividades de servicios, cuya recuperación estaba más rezagada. En este sentido, los indicadores de actividad económica han sorprendido al alza de manera generalizada en la región.

No obstante este rebote, el crecimiento a medio plazo podría debilitarse por el agravamiento de condiciones estructurales que ya estaban presentes antes de la irrupción de la crisis, algunas de las cuales, se mencionaron previamente, como el caso del aumento de las tasas de informalidad. Detrás de la debilidad del crecimiento de la región, subyace un problema de baja productividad, extendido entre los múltiples sectores

productivos (Álvarez *et al.*, 2018). Existen políticas transversales que resultan efectivas para abordar problemas comunes para la mayoría de las empresas y trabajadores, independientemente de la actividad donde se desenvuelven. Por ejemplo, programas de capacitación que faciliten la incorporación de los trabajadores en las nuevas empresas y sectores de más rápida expansión en el periodo de la pospandemia. Buena parte de estas empresas y sectores son aquellos en donde la aceleración de la digitalización de los procesos productivos ha creado ganancias importantes de productividad y requieren trabajadores con competencias en estas habilidades. También es importante el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación laboral para facilitar el emparejamiento entre las demandas de las empresas y la oferta de trabajadores.

Por otro lado, la promoción de la creación de nuevas empresas, y por lo tanto de mayor empleo formal, puede beneficiarse con la simplificación de los registros y otros costes de inscripción, la limitación de los sobrecostes no salariales a la nómina o regímenes tributarios especiales para las pymes, entre otros.

Asimismo, hay dos aspectos fundamentales para la creación, expansión y consolidación de empresas productivas, como son la obtención de financiación y el acceso a mercados internacionales a través de la reducción de los costes logísticos y la facilitación del comercio. La financiación es esencial para las empresas nacientes y para las pymes. Aquí hay espacio para promover y acelerar los procesos de innovación financiera a través de servicios electrónicos (*fintechs*), los esquemas de factoraje (*factoring*) y los mecanismos de captación de capital (*equity*) para las empresas emergentes o de nueva creación (*startups*). Los programas de garantías para compartir riesgos también podrían ser útiles. Será de importancia profundizar la educación financiera para el uso de nuevos instrumentos y la adecuación de la regulación prudencial para incorporarlos. La adecuación de las regulaciones de bancarrota también será relevante para facilitar la liquidación de empresas y movilización de recursos.

En cuanto al acceso a mercados internacionales, una restricción significativa para la integración de las empresas al comercio intrarregional y con el resto del mundo son los elevados costes logísticos. Resulta importante invertir en infraestructura, pero bajo enfoques más integrales, como el de los corredores logísticos, abarcando no solo vialidad, sino también transporte, nodos de trasbordo, facilidades de almacenamiento, puertos y aeropuertos, entre otros. Deberán hacerse esfuerzos en facilitación del comercio, por ejemplo, para la simplificación y digitalización de trámites en las aduanas. Asimismo, habrá que fomentar la integración productiva, logrando una mayor convergencia ente las reglas de origen, la promoción de la inversión externa directa de tipo vertical y del comercio electrónico transfronterizo, que resulta relevante para la inserción de las pymes en las cadenas de valor (Allub *et al.*, 2021).

Estas políticas que apuntan a un crecimiento de la productividad también deben ser acompañadas por el fortalecimiento de los sistemas de protección social, cuyas debilidades quedaron en evidencia con la crisis del COVID-19 (Alves *et al.*, 2021). La falta de adecuación de los sistemas precede a la pandemia y se refleja en varios países por su heterogeneidad, fragmentación y dependencia de la situación ocupacional (formalidad). Esto deja fuera a los trabajadores informales, que representan cerca de la mitad de la fuerza laboral en la región, aunque con una importante variabilidad entre países. Por otro lado, el abandono escolar y la permanencia en situación de informalidad pueden afectar negativamente las trayectorias laborales de los jóvenes, generando impactos a largo plazo sobre las oportunidades de empleo y la pobreza (Berniell *et al.*, 2016).

Dentro de los sistemas de protección social, las transferencias sociales para hogares vulnerables deberán ser compatibles con los incentivos para favorecer el empleo formal y la acumulación de capital humano, para lo cual resulta clave el diseño de las estrategias de salida. Los sistemas de pensiones, por

su parte, representan un reto en toda la región por la necesidad de lograr un balance entre la sostenibilidad financiera, la cobertura y la suficiencia. En cuanto a los sistemas contributivos, para alcanzar la sostenibilidad, algunos países deberán bajar los años mínimos de aporte<sup>3</sup> y aumentar la edad mínima de retiro, mientras que otros deberán concentrarse en el aumento de los aportes y revisar los sistemas para los trabajadores autónomos (Álvarez *et al.*, 2020). Por otro lado, los sistemas no contributivos pueden ampliarse para ofrecer un mayor acceso y pagos relacionados con la línea de pobreza, teniendo en cuenta que la alta informalidad en la región limita el alcance de los sistemas contributivos. Finalmente, deberán hacerse esfuerzos para reducir las brechas de cobertura y calidad de los sistemas de salud pública y mejorar su eficiencia.

Como se documentó antes, la pandemia amplió las brechas educativas, afectando particularmente a los niños de los hogares más pobres. Para cerrar estas brechas deberán cuantificarse las caídas en los aprendizajes para dirigir las intervenciones hacia los grupos poblacionales y las competencias que registraron mayores pérdidas de aprendizaje. Para contener el abandono escolar deberán identificarse los estudiantes en situación de riesgo e incentivar su permanencia o reinserción en los sistemas educativos. Asimismo, deberán procurarse mejoras en la infraestructura escolar para resolver carencias de servicios básicos en los centros educativos que dificulten la enseñanza y desincentiven la escolaridad (Berniell *et al.*, 2021).

Para avanzar con esta agenda de políticas para la recuperación se requieren capacidades estatales que garanticen el apropiado diseño, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas. Tres

---

<sup>3</sup> Las contribuciones de una fracción importante de los trabajadores en América Latina no son continuas a lo largo de sus trayectorias laborales, debido a que suelen pasar por periodos de informalidad. En ese sentido, aumentar los años mínimos de aporte podría desincentivar las contribuciones, dado que los trabajadores no esperarían alcanzar los años requeridos (Álvarez *et al.*, 2020).

áreas críticas pueden destacarse. En primer lugar, la gobernanza de la infraestructura y de las asociaciones público-privadas (APP) para galvanizar la necesaria inversión y alentar la participación del sector privado mediante el fortalecimiento de las evaluaciones *ex ante*, y de procesos de licitación y de fiscalización de los proyectos, así como la mejora en el diseño de los contratos, incluyendo restricciones para la renegociación *ex post* (Fajardo *et al.*, 2021). En segundo lugar, la pandemia aceleró el proceso de digitalización de trámites y servicios públicos. La tecnología puede utilizarse para producir una reingeniería de procesos regulatorios y simplificación administrativa (López, 2021). Esto permitiría, entre otras cosas, la mejora de la tributación, la innovación en el sector público y la ampliación de la relación entre el Estado y los ciudadanos a través de la digitalización. En tercer lugar, el uso de datos e inteligencia artificial contribuiría a hacer más efectiva y eficiente la gestión pública, facilitando la toma de decisiones basadas en datos y la coordinación entre distintas áreas del sector público que comparten información consolidada a partir de las bases de datos que manejan (Cetina, 2021). La información abierta contribuye, además, a prevenir la corrupción al incrementar la transparencia. Para implementar y operar estas soluciones tecnológicas se deberá invertir en las capacidades institucionales y en el talento humano necesarios.

Finalmente, resulta clave recomponer gradualmente las cuentas fiscales sin descuidar la necesidad de recursos para inversión pública y las mayores demandas para recomponer los sistemas de protección social. Así, el principal desafío recae en las capacidades de los Gobiernos para continuar avanzando en las reformas fiscales que quedaron suspendidas ante el estallido de la crisis del COVID-19. Como se comentó anteriormente, el grueso de las medidas fiscales contracíclicas se orientaron a compensar el choque de demanda agregada, a través de transferencias monetarias directas o gastos de carácter social, que resultan difíciles de retirar en

contextos en los que se mantienen las pérdidas de empleo y el aumento de la pobreza. Las tensiones sociales y cambios en las direcciones políticas observadas en los últimos meses en Colombia, Chile o Perú dan cuenta del desafiante escenario que deberán encarar las autoridades en materia fiscal en los próximos años pospandemia.

Para mitigar en el corto plazo la disyuntiva entre el coste de los estímulos y la sostenibilidad de las finanzas públicas, deberán plantearse procesos viables de consolidación a medio plazo para recuperar el espacio fiscal. El fortalecimiento de la institucionalidad (reglas fiscales, presupuestos plurianuales, consejos fiscales independientes) y de los sistemas tributarios debe acompañar estos procesos para elevar su credibilidad y preservar la confianza de los mercados a fin de garantizar el acceso a la financiación. Por el lado de las reglas fiscales, su diseño deberá ser consistente con las condiciones macrofiscales, las prioridades y las capacidades de los países, teniendo en cuenta la conveniencia de incorporar la flexibilidad necesaria para evitar ajustes procíclicos y proteger la inversión pública. En los países donde existen reglas, deberán plantearse lineamientos claros y creíbles para el retorno gradual a las mismas (Arreaza, 2021).

Por el lado de los sistemas tributarios, debe procurarse la ampliación de las bases tributarias y la progresividad de las contribuciones. Ello pasa por la revisión de las alícuotas del impuesto sobre el valor agregado (IVA), la eliminación de excepciones, el fortalecimiento del impuesto a la renta de las personas (incluyendo rentas del exterior) y un mayor control de la recaudación de los impuestos a los inmuebles (Barreix & Roca, 2021). También requiere evaluar impuestos al patrimonio que no distorsionen significativamente las decisiones de ahorro, redefinir los incentivos tributarios para las ganancias de las empresas, simplificar la tributación de los pequeños contribuyentes y fortalecer la gestión tributaria mediante la digitalización de procesos y el uso de información de facturas electrónicas.

## 5. Comentarios finales

La pandemia tuvo un severo impacto económico y social en los países de América Latina y el Caribe. Aun cuando los datos indican una recuperación económica más rápida que lo inicialmente anticipado en la región, la vuelta a los niveles de ingreso per cápita previos a la crisis será, en promedio, más lenta que en cualquier otra región del mundo. De todas formas, retornar a las tasas de crecimiento previas a la pandemia será insuficiente para revertir las pérdidas sociales que se venían dando en la región y que se agudizaron con la crisis sanitaria. Esto requerirá una agenda amplia de políticas públicas para incrementar la productividad, facilitando la reasignación de recursos hacia nuevas empresas y sectores con potencial de crecimiento y generación de empleos formales. Las apremiantes demandas sociales de la población ameritan el fortalecimiento de los sistemas de protección social y de las capacidades del Estado para el diseño e implementación de estas políticas. Finalmente, financiar la transición hacia la recuperación requerirá del fortalecimiento de las instituciones fiscales y la revisión de los sistemas tributarios para lograr un adecuado balance entre la sostenibilidad fiscal y las nuevas necesidades de gasto.

## Referencias bibliográficas

- Allub, L., Barril, D., Cont, W., Juncosa, F., Lalanne, A., Moncarz, P., Sanguinetti, P. & Vaillant, M. (2021). *Caminos para la integración en América Latina: Facilitación del Comercio, Infraestructura y Cadenas Globales de Valor*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED), CAF.
- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. & Allub, L. (2018). *Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED), CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>
- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Estrada, R. & Daude, C. (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED), CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- Alves, G., Berniell, L. & de la Mata, D. (2021). Retos de los sistemas de protección social y salud en el marco de la crisis del COVID-19 y a futuro. CAF, Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 12.
- Arreaza, A. (2021). Reglas fiscales para la recuperación en América Latina. CAF, Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 17. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1787>
- Arreaza, A., López, O. & Toledo, M. (2021). La Pandemia del COVID-19 en América Latina: impactos y perspectivas. CAF, Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, n.º 1.
- Barreix, A. & Roca, J. (2021). Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia. CAF, Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 18. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789>
- Berniell, L., de la Mata, D., Bernal, R., Camacho, A., Barrera-Osorio, F., Álvarez, F., Brassiolo, P. & Vargas, J. F. (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED), CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/936>
- Berniell, L., Díaz, B., Estrada, R., Hatrick, A., Llambí, C., Maris, L. & Singer, D. (2021). Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia. CAF, Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 13.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Observatorio Laboral COVID-19*. [base de datos]. (Consulta realizada el 30 de agosto de 2021). <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/>
- Bloomberg L.P. (2021). Servicio de datos (por suscripción).
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. (2021). *Informes de perspectivas, III trimestre de 2021*. Documento interno.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020, abril). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Informe Especial COVID-19. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama social de América Latina*. División de Desarrollo Económico. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>
- CEPAL & OIT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*. CEPAL/ OIT n.º 24. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46955/1/S2100277\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46955/1/S2100277_es.pdf)
- Cetina, C. (2021). La aceleración digital de los gobiernos e implicaciones de política pública. CAF, Serie de

- Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 16. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1782>
- Fajardo, G., López, M., Ramírez, A., Román, C., Silveira, A. & Zarama, D. (2021). Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP. CAF, Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 14. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1774>
- FMI, Fondo Monetario Internacional. (2021a, abril). *Fiscal Monitor*. Departamento de Asuntos Fiscales. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report>
- FMI, Fondo Monetario Internacional. (2021b). *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*. Departamento de Asuntos Fiscales. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- Haver Analytics (2021). Servicio de datos (por suscripción).
- López, S. (2021). El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites. CAF, Serie Documentos de Políticas para el Desarrollo n.º 15. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1781>
- Maurizio, R. (2021). Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas. Serie panorama laboral en América Latina y el Caribe 2021. *Organización Internacional del Trabajo*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_779114.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_779114.pdf)
- Neidhofer, G., Lustig, N. & Tommasi, M. (2021). Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America. *The Journal of Economic Inequality*, 19(3), 571-598. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09501-x>
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Quarterly GDP*. (Consulta realizada el 15 de agosto de 2021). <https://doi.org/10.1787/b86d1fc8-en>
- OECD, CAF, ECLAC & EC, Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Bank of Latin America, Economic Commission for Latin America and the Caribbean & European Commission. (2020). *Latin American economic outlook 2020. Digital transformation for building back better*. <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en>