



América Latina hacia la pospandemia: ¿otro punto de inflexión?



Adriana Arreaza Coll*

CAF-Banco de desarrollo de América Latina

La crisis puede seguir abriendo espacios de innovación en las políticas públicas, que serían difíciles de abordar en tiempos más normales. Es un nuevo punto de inflexión. Avanzar, estancarse o retroceder dependerá de que logren consolidarse los acuerdos sociales y políticos necesarios para estos cambios. Algo más que retador en medio del volátil ambiente social y político.

La COVID-19 tuvo inmensos costos sociales y económicos en los países de América Latina y el Caribe. 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 (6,8%)¹, ocasionando que la pobreza y la desigualdad aumentaran a los niveles de hace más de una década².

* Adriana Arreaza es directora de estudios macroeconómicos en CAF-Banco de desarrollo de América Latina.

1. CAF (2021). «Informes de perspectivas, III trimestre de 2021». Documento interno de CAF.

2. CEPAL (2021). «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales». Informe Especial COVID-19. Abril de 2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>.

La actividad económica se ha recuperado más rápido que lo anticipado en 2021, pudiendo sobrepasar el 6% de crecimiento durante el año, con la perspectiva de recobrar los niveles de ingreso previos a la pandemia a partir de 2021 en algunos países y en 2022 en otros³. Esto gracias a la progresiva reapertura de las actividades, las mejoras en el contexto externo y la aceleración en las campañas de vacunación en la región. Se trata, sin embargo, de una recuperación muy dispar entre países y actividades, lo cual se refleja en la dinámica del empleo. La evolución del mercado laboral permanece rezagada frente a la actividad, evidenciándose, además, una precarización del empleo con aumentos en la informalidad y la inactividad.

Luego del rebote asociado con la progresiva normalización de la actividad, el crecimiento debería tender a su potencial. El crecimiento potencial promedio de América Latina retrocede desde el fin del súper ciclo de materias primas, aproximándose a un magro 2% en 2019. En consecuencia, las ganancias en reducción de pobreza y desigualdad se estancaron, la clase media dejó de aumentar y el descontento social floreció desde antes de la pandemia. De modo que retornar al ritmo de crecimiento previo sería un mal escenario para la región, resultando claramente insuficiente tanto para revertir los daños sociales

y económicos exacerbados por la pandemia como para converger a niveles de ingreso por habitante más elevados a mediano plazo.

Esta ya alarmante perspectiva podría agravarse con las posibles secuelas sobre los determinantes del crecimiento a largo plazo (acumulación de factores y productividad) y sobre las brechas sociales.

Por ejemplo, la crisis podría dejar cicatrices permanentes sobre la configuración del mercado laboral, la formación de capital humano y las brechas de educación e ingresos en América Latina. Esto, primero, por la disminución de habilidades de los trabajadores al permanecer más tiempo en desempleo, inactividad o informalidad. En varios países de la región, la informalidad aumentó en al menos 5 puntos porcentuales. Esto afectará particularmente a los jóvenes, cuyas trayectorias de ingresos laborales a largo plazo se ven afectadas por los empleos iniciales, y a las mujeres, que han abandonado en mayor proporción el mercado laboral que los hombres.

Segundo, por las pérdidas de aprendizaje a largo plazo ante el cierre de escuelas y un mayor riesgo de abandono escolar, teniendo en cuenta que América Latina es la región con cierres totales o parciales de escuelas

3. Arreaza, A., Lopez, O. y Toledo, M. (2021): "La Pandemia del COVID-19 en América Latina: impactos y perspectivas". *Serie Documentos de Políticas para el Desarrollo*, No 1, CAF.

más largo del mundo (entre 50 y 70 semanas desde marzo de 2020, con una media mundial por debajo de las 40 semanas, según Unicef). El prolongado cierre de escuelas podría reducir la probabilidad de completar la secundaria en América Latina en 14 puntos (a 42%) y en 20 puntos para los grupos más vulnerables⁴. 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.

Tercero, por el impacto sobre la acumulación de capital humano de la disrupción en la atención primaria en salud, debido al estrés de los sistemas abocados a la atención de la pandemia. En América Latina, la cobertura de vacunas en niños retrocedió en promedio entre 5 y 9% en 2020 con respecto al promedio de 2017-2019, acumulando las mayores pérdidas a nivel global.

Finalmente, uno de los principales escollos para que América Latina crezca de manera más acelerada y sostenida es la baja productividad. Antes de la crisis, la productividad total de los factores promedio en la región era apenas un tercio de la productividad total de los factores

de las economías avanzadas, siendo un problema transversal a todos los sectores económicos⁵. El retroceso que venía observándose en la productividad podría exacerbarse si los factores de producción se reasignan hacia actividades de menor productividad de manera más permanente, como lo muestra el aumento de la informalidad.

Para complicar el panorama, la crisis dejó fiscos más débiles para encarar los desafíos económicos y sociales de la pospandemia en la región. La magnitud de los apoyos fiscales y la contracción de la actividad erosionaron significativamente las cuentas fiscales en 2020, desmejorando las condiciones de sostenibilidad de la deuda. La deuda con relación al producto aumentó en promedio unos diez puntos entre 2019 y 2021, ubicándose en 76% del PIB. La recuperación del crecimiento y la reversión parcial de los estímulos en 2021 ha aliviado las cuentas presupuestarias y reducido las necesidades de financiamiento, pero la situación fiscal no deja de ser desafiante. Si bien las economías con acceso a los mercados internacionales de capital han logrado colocar deuda a tasas históricamente bajas desde mediados de 2020, es poco probable que la necesidad de consolidar los

4. Neidhofer, G., Lustig, N. and 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*. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09501-5>

5. 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)*. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

presupuestos públicos desaparezca, especialmente en aquellos países que requieren reducir sus niveles de endeudamiento para crear espacio fiscal a mediano plazo y conservar o recuperar el grado de inversión.

En cualquier caso, es probable que la deuda se estabilice en niveles más elevados hacia finales de la década, limitando el margen de maniobra para acciones anticíclicas frente a choques externos y domésticos (incluyendo desastres naturales cada vez más frecuentes con el cambio climático). Más allá de las ayudas extraordinarias durante la crisis y el apoyo anticíclico para la recuperación, será difícil replegar nuevamente algunos rubros del gasto, tal y como ocurrió en las crisis de 2008 y 2015. El aumento de la pobreza y la desigualdad durante la crisis aumentó las tensiones sociales y las demandas para el fortalecimiento de las redes de protección social, lo cual demandará un mayor esfuerzo fiscal. Ante las dificultades para adelantar reformas tributarias para financiar un mayor gasto social (tanto por las crecientes demandas para mejorar las redes de protección social como por la transición demográfica) y el aumento del peso de los intereses de la deuda, una parte del ajuste adicional podría recaer forzosamente sobre la inversión pública, en detrimento del crecimiento a largo plazo.

La región enfrenta entonces el desafío de apuntalar el crecimiento potencial en los próximos años para revertir

las pérdidas sociales acumuladas, contando con menor holgura fiscal y mayores presiones sociales. De manera que serán imprescindibles transformaciones profundas en las políticas públicas y la movilización de ahorro externo y doméstico para apuntalar la inversión.

La crisis ha hecho incluso más apremiante la necesidad de reformas para combatir la baja productividad, la alta informalidad, la brecha educativa, la debilidad de los sistemas de protección social y las bajas capacidades del Estado.

Consolidar tasas de crecimiento más robustas y equitativas no será posible sin abordar una agenda amplia de reformas que permitan superar las debilidades estructurales de América Latina. La crisis ha hecho incluso más apremiante la necesidad de reformas para combatir la baja productividad, la alta informalidad, la brecha educativa, la debilidad de los sistemas de protección social y las bajas capacidades del Estado.

Desde el punto de vista de la productividad y el empleo, América

Latina deberá procurar un crecimiento basado en ganancias de productividad, favoreciendo la creación de empresas generadoras de empleos formales que faciliten la reasignación de recursos entre firmas y sectores. Aproximadamente la mitad del empleo en América Latina es informal y esta situación se agravó tras la pandemia. Lograr una reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad pasa por captar a la fuerza laboral en empleos formales y productivos.

Las tecnologías aplicadas al sector público también están produciendo importantes ganancias de eficiencia, mejorando el acceso y la calidad de los servicios y la mayor transparencia de la acción del Estado.

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 entrenamiento que faciliten la reincorporación para una mejor adaptación al cambio tecnológico, así como el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación laboral para facilitar el apareamiento

entre las demandas de las empresas y la oferta de trabajadores.

También será fundamental fomentar la creación de nuevas empresas que ofrezcan esos empleos formales de más calidad. Para este propósito será clave generar incentivos apropiados para la formalización a través de la simplificación de los registros, la limitación de los sobrecostos no salariales a la nómina o regímenes tributarios para las mipymes, entre otros. Asimismo, hay aspectos fundamentales para la creación, expansión y consolidación de empresas productivas, como son la obtención de financiamiento, el acceso a mercados y la reducción de los costos logísticos.

El financiamiento es esencial para las empresas, particularmente para las nacientes y para las pymes. 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 capital para las empresas emergentes o de nueva creación (*startups*). Los programas de garantías para compartir riesgos también podrían ser útiles, habiendo facilitado el crédito durante la crisis. 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 costos logísticos. Resulta entonces 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. Asimismo, habrá que fomentar la integración productiva, logrando una mayor convergencia entre las reglas de origen, la promoción de las cadenas regionales de valor y del comercio electrónico, que resulta relevante para la inserción de las pymes en las cadenas de valor⁶.

Por otra parte, la región no escapará a los profundos cambios en las tendencias globales que se catalizaron con la crisis, como la descarbonización y la digitalización, que tendrán incidencias sobre la productividad y el crecimiento a largo plazo. La digitalización está generando cambios permanentes y transversales en la manera en que las empresas producen bienes y servicios en muchos sectores

de la economía, con el potencial de generar ganancias de productividad.

La pandemia precipitó la digitalización de las empresas, del comercio, la educación y el gobierno a nivel global. Si bien América Latina no escapó a estas tendencias, consolidar la transformación digital requerirá esfuerzos importantes para superar los amplios rezagos en infraestructura para la conectividad, elevar el uso productivo de las tecnologías digitales, cerrar las brechas de acceso en hogares y trabajadores y mejorar las garantías para la privacidad de datos. Puede aprovecharse, además, la escala regional para promover un mercado digital regional que facilite la conectividad y los emprendimientos digitales. Estas tecnologías aplicadas al sector público también están produciendo importantes ganancias de eficiencia, mejorando el acceso y la calidad de los servicios y la mayor transparencia de la acción del Estado.

Asimismo, la creciente demanda de energías más limpias implicará cambios sustanciales dentro del sector energético, con potenciales ramificaciones sobre otros sectores productivos importantes en la región, como la agroindustria y la minería. Los temas de sustentabilidad ambiental son transversales a toda la actividad económica. Más allá de políticas

6. Allub, L. Barril, D., Cont, W., Juncosa, C., Lalana, A., Moncarz, P., Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2021): "Caminos para la integración en América Latina: Facilitación del Comercio, Infraestructura y Cadenas Globales de Valor". *Reporte de Economía y Desarrollo de América Latina*, CAF.

para la mitigación y adaptación al cambio climático, deberán generarse los incentivos para promover innovaciones tecnológicas que hagan que la transición energética sea más compatible con la creación de empleo y ganancias de productividad de las economías, reduciendo el posible *trade-off* entre cuidado del medio ambiente y la actividad económica, particularmente en los países productores y exportadores de hidrocarburos.

Todos estos cambios pueden generar impactos distributivos que demandarán el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Esto pasa por reformas en los sistemas de protección, de modo que abarquen la totalidad del ciclo de vida de los individuos, no solamente las pensiones, e incluyan los seguros de desempleo⁷. Se deberá repensar los programas de transferencias sociales, considerando la universalidad o focalización, dependiendo de las condiciones de los países para una implementación efectiva y sostenible. Los programas 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 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 autónomos⁸. 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.

La pandemia amplió las brechas educativas, afectando particularmente a los niños de los hogares más pobres. Para cerrar estas brechas se deberían cuantificar las caídas en los aprendizajes para dirigir las intervenciones hacia los grupos poblacionales y las competencias que registraron mayores pérdidas.

7. 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". *Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo*, Nro 12, CAF.

8. Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., 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)*: Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

9. Berniell, L., Díaz, B., Estrada, R., Hatrick A., Llambí, C., Maris, L. y Singer, D. (2021): "Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia". *Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo*, Nro 13, CAF.

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 escolaridad⁹.

La creciente demanda de energías más limpias implicará cambios sustanciales dentro del sector energético, con potenciales ramificaciones sobre otros sectores productivos importantes en la región, como la agroindustria y la minería.

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 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 los 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 post¹⁰. 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. 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 manejan¹¹. 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

10. Fajardo, G., López, M., Ramírez, A., Román, C., Silveira, A., Zarama, D. (2021): "Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP". Documentos de Políticas para el Desarrollo, No 14. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1774>

11. Cetina, C. (2021): "La aceleración digital de los gobiernos e implicaciones de política pública". Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo No16. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1782>

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 se encuentra en las capacidades de los Gobiernos para continuar avanzando en las reformas fiscales que quedaron suspendidas ante el estallido de la crisis de la 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 costo de los estímulos y la sostenibilidad de las finanzas públicas, deberán plantearse

procesos viables de consolidación a mediano 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 al financiamiento. Por el lado de las reglas fiscales, su diseño deberá ser consistente con las condiciones macro fiscales, 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 mismas¹².

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 inmuebles¹³. También requiere evaluar impuestos al patrimonio que

12. Arreaza, A. (2021): "Reglas fiscales para la recuperación en América Latina". *Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo* No 17. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1787>

13. Barreix, A. y J. Roca (2021): "Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia". *Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo* No 18. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789>

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.

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 la pospandemia.

En resumen, superar los desafíos estructurales de América Latina para lograr un crecimiento basado en ganancias de productividad e inclusivo

se ha hecho más apremiante con la pandemia. Esto en medio de profundos cambios globales que impactarán a la región, como son la digitalización y la transición energética. Se requerirá, además, una gran movilización de recursos domésticos e internacionales que pasa por recomponer las cuentas fiscales para recuperar su sostenibilidad a mediano plazo y garantizar el acceso al financiamiento a costos razonables. Esto será imposible de lograr en ausencia de cambios profundos en las políticas públicas. En 2020, se adelantaron políticas fiscales y monetarias inéditas para proteger los ingresos de las familias y ayudar a la supervivencia de las empresas en la región. En ese sentido, la crisis puede seguir abriendo espacios de innovación en las políticas públicas, que serían difíciles de abordar en tiempos más normales. Este es un nuevo punto de inflexión para la región. Avanzar, estancarse o retroceder dependerá primordialmente de que logren consolidarse los acuerdos sociales y políticos necesarios para estos cambios. Algo más que retador en medio del volátil ambiente social y político en estos momentos.