Nº 11

Informe Especial
COVID-19

Naciones Unidas
CEPAL

COVID-19 RESPUESTA

8 de julio de 2021

La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe

Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad

I. El rebote económico no asegura un crecimiento sostenido[1]

A. Las brechas estructurales acentuaron los efectos negativos de la pandemia

1. La peor contracción económica en más de un siglo

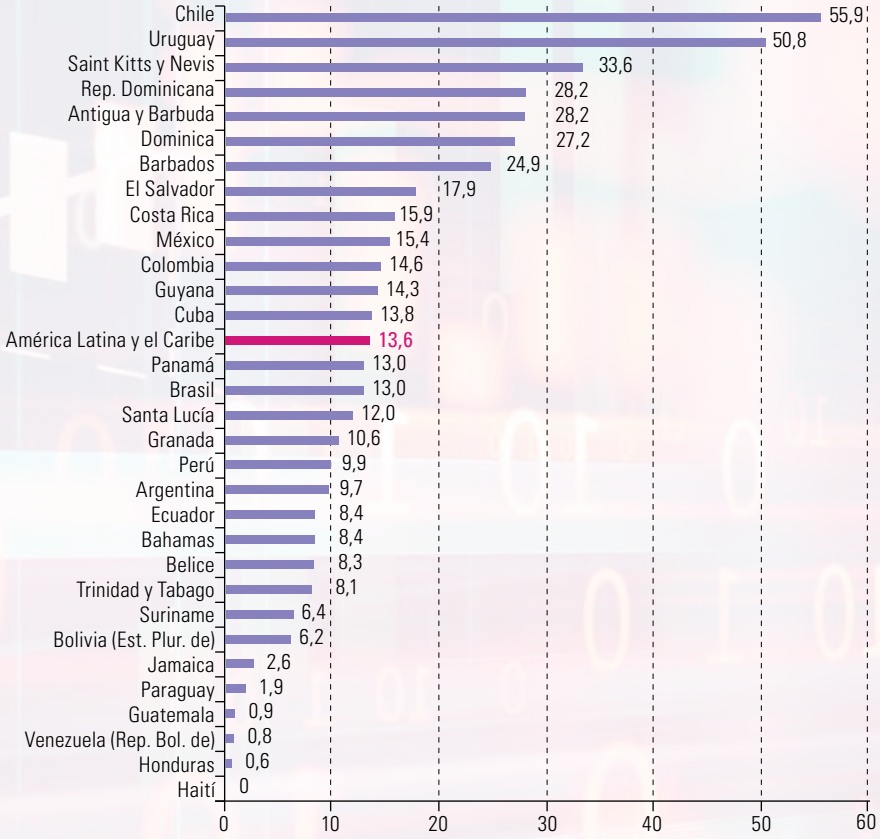
- Al 28 de junio de 2021, más de 1.260.000 personas habían muerto a causa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los países de América Latina y el Caribe, en lo que constituye la mayor crisis sanitaria de la historia reciente de la región. Esta cifra equivale al 32% del total mundial de fallecimientos, una proporción casi cuatro veces mayor que la de la población de la región en relación a la población mundial (8,4%). El acceso desigual a las vacunas y a los servicios de salud (tanto de los países como de los grupos sociales) y la aparición de nuevas variantes del virus aumentan la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y la consiguiente apertura y recuperación de las economías.
- Aunque se han alcanzado resultados científicos y tecnológicos inéditos con el desarrollo de múltiples vacunas, existen marcadas diferencias entre países en las tasas de vacunación y una gran concentración de la adquisición de vacunas en los países más desarrollados. Al 4 de julio (o última fecha disponible), el 46,3% de la población de los Estados Unidos y el Canadá había completado su esquema de vacunación, cifra que alcanzaba el 34,9% en los países de la Unión Europea, el 13,6% en América Latina y el Caribe, y el 11,3% en el mundo (*Our World in Data*). La situación también es extremadamente desigual entre los países de la región (véase el gráfico 1).

[1] La información empleada para la elaboración de este documento, salvo que se indique otra cosa, es la disponible hasta el 6 de julio de 2021.

Índice

I. El rebote económico no asegura un crecimiento sostenido 1
II. Los impactos sociales se agudizan y se prolongarán en la reactivación 20
III. Persiste el deterioro ecológico y retroceden las políticas ambientales 27
IV. Propuestas de estrategias y políticas 31
Bibliografía 40

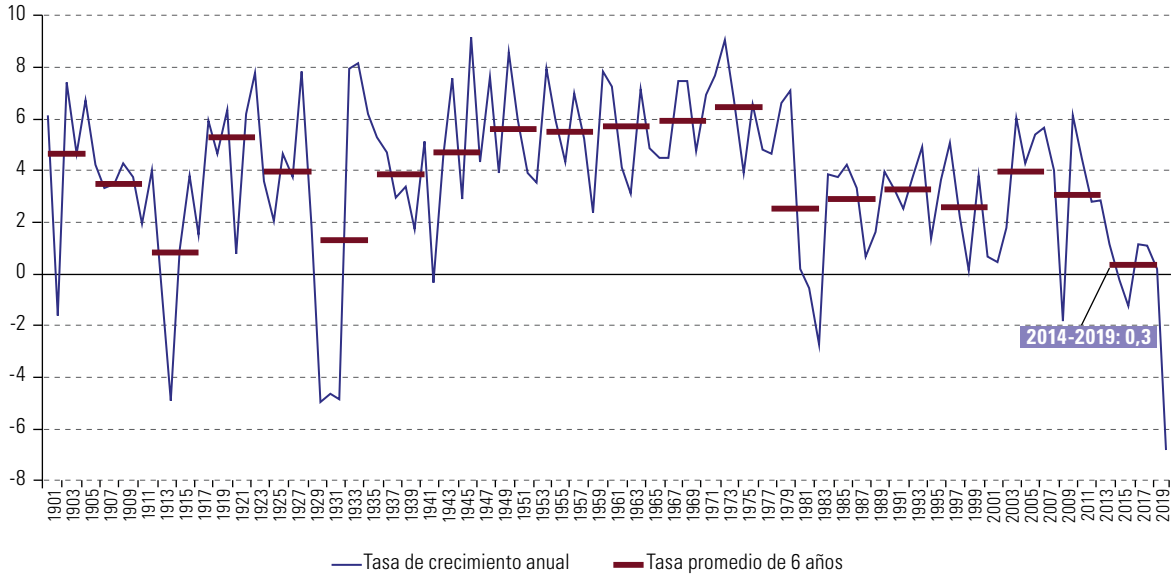
Gráfico 1 | América Latina y el Caribe (31 países): población con esquemas de vacunación completos
(En porcentajes)



Fuente: *Our World in Data* [en línea] www.ourworldindata.org.
Nota: Registro para los países que informan el desglose de las dosis administradas (primera y segunda), al 4 de julio de 2021 o última fecha disponible.

- En un contexto global en que se perdieron más de 140 millones de empleos, la riqueza mundial aumentó un 7,4% en 2020 debido al crecimiento de los mercados bursátiles, la apreciación del sector inmobiliario, las bajas tasas de interés y los ahorros imprevistos como consecuencia del confinamiento. Los mayores incrementos se dieron en los Estados Unidos y el Canadá (12,4%), Europa (9,2%) y China (4,4%), mientras que en la India la riqueza se redujo un 4,4% y en América Latina y el Caribe disminuyó un 11,4%, cifra en la que incidió negativamente la evolución de los tipos de cambio. Siguiendo el patrón histórico, el 1% de las personas más ricas concentraron cerca del 50% de la riqueza mundial (Credit Suisse Research Institute, 2021).
- En un contexto mundial en que se agudizan las asimetrías económicas, sociales y ambientales, la pandemia llevó a que la economía de la región experimentara la mayor contracción del PIB desde 1900 (6,8%) y registrara el peor desempeño entre las regiones en desarrollo.
- En el mediano plazo antes de la crisis, la región estaba prácticamente estancada. El crecimiento promedio fue de solo un 0,3% y el crecimiento por habitante fue negativo en el período 2014-2019. Este sexenio fue uno de los de menor crecimiento desde que hay registro, solo comparable con los que incluyen a la Primera Guerra Mundial o la Gran Depresión (véase el gráfico 2).
- El crecimiento casi nulo antes de la crisis, unido a la contracción de 2020 y a la debilidad del Estado de bienestar y los sistemas de salud y protección social, se tradujeron en aumentos sin precedentes del desempleo, caídas de los ingresos e incrementos de la pobreza y la desigualdad que exacerbaron los problemas estructurales. La contracción de 2020 también dio lugar a un gran número de cierres de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y a la destrucción de capacidades productivas y humanas. Estos fenómenos afectaron más que proporcionalmente a las mujeres y reforzaron los nudos estructurales de las desigualdades de género.

Gráfico 2 | América Latina y el Caribe[a]: tasa de crecimiento anual del PIB y promedios por sexenios, 1901-2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Maddison Project Database 2020; J. Bolt y J. L. van Zanden, "Maddison style estimates of the evolution of the world economy: a new 2020 update", *Maddison-Project Working Paper*, Nº WP-15, 2020; y cifras oficiales.

[a] Incluye los 20 países de América Latina, Cuba, Haití y la República Dominicana.

- Para 2021, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé un crecimiento económico del 5,2% para la región, que no será suficiente para recuperar el nivel del producto registrado en 2019 (véase el cuadro 1). La dinámica y la persistencia del crecimiento de 2021 hacia adelante están sujetas a las incertidumbres derivadas de los avances desiguales en los procesos de vacunación y la capacidad de los países para revertir los problemas estructurales detrás de la baja trayectoria de crecimiento que exhibían antes de la pandemia.

Cuadro 1 | América Latina y el Caribe (33 países): tasa de crecimiento del PIB en 2020 y proyecciones para 2021 y 2022
(En porcentajes)

	2020	2021	2022
América Latina y el Caribe	**-6,8**	**5,2**	**2,9**
Argentina	-9,9	6,3	2,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-8,0	5,1	3,5
Brasil	-4,1	4,5	2,3
Chile	-5,8	8,0	3,2
Colombia	-6,8	5,4	3,8
Ecuador	-7,8	3,0	2,6
Paraguay	-0,6	3,8	4,0
Perú	-11,1	9,5	4,4
Uruguay	-5,9	4,1	3,2
Venezuela (República Bolivariana de)	-30,0	-4,0	1,0
América del Sur	**-6,3**	**5,1**	**2,7**
Costa Rica	-4,1	3,2	3,5
Cuba	-8,3	2,2	4,1
El Salvador	-7,9	5,0	3,0
Guatemala	-1,5	4,6	4,0
Haití	-3,3	0,1	1,1
Honduras	-9,0	5,0	3,6
México	-8,3	5,8	3,2

Cuadro 1 (conclusión)

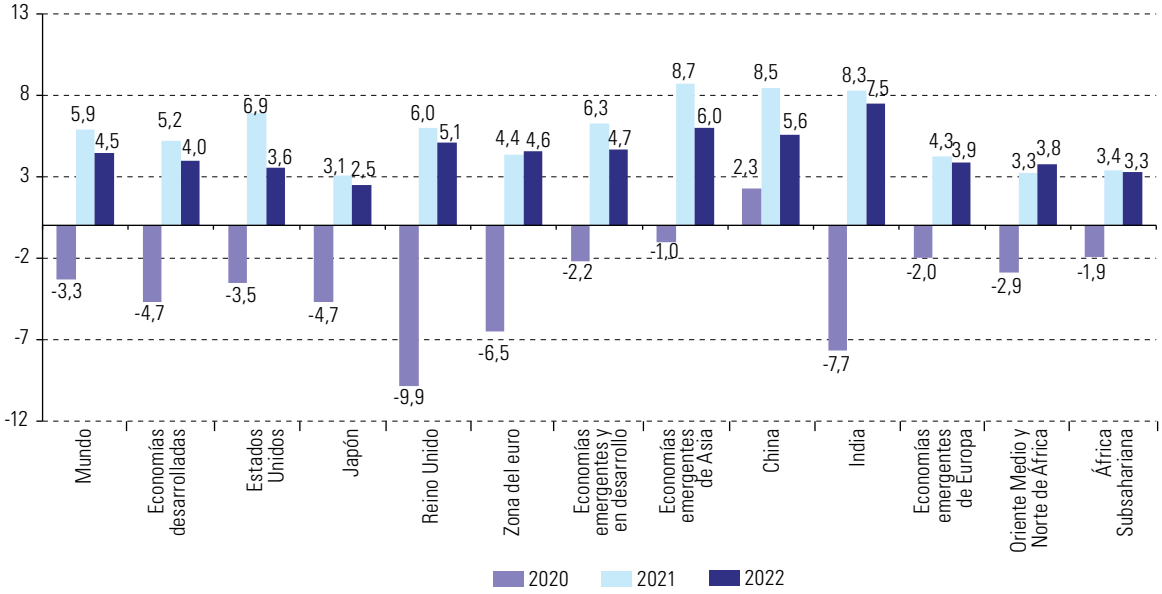
	2020	2021	2022
Nicaragua	-2,0	2,0	1,8
Panamá	-17,9	12,0	8,2
República Dominicana	-6,7	7,1	5,5
Centroamérica y México	**-8,1**	**5,6**	**3,5**
Centroamérica	**-7,3**	**5,1**	**4,5**
América Latina	**-6,8**	**5,2**	**2,9**
Antigua y Barbuda	-16,0	1,0	2,9
Bahamas	-14,5	2,3	8,5
Barbados	-17,6	3,0	7,5
Belice	-14,3	2,7	6,4
Dominica	-16,7	4,3	3,6
Granada	-11,2	4,7	4,3
Guyana	43,5	16,0	32,0
Jamaica	-9,9	4,0	5,7
Saint Kitts y Nevis	-10,7	3,3	3,3
San Vicente y las Granadinas	-2,7	3,0	3,2
Santa Lucía	-23,8	3,6	11,9
Suriname	-14,5	-1,0	0,1
Trinidad y Tabago	-6,8	2,5	1,9
El Caribe	**-7,5**	**4,1**	**7,8**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: A los efectos del análisis, Centroamérica incluye a Cuba, Haití y la República Dominicana.

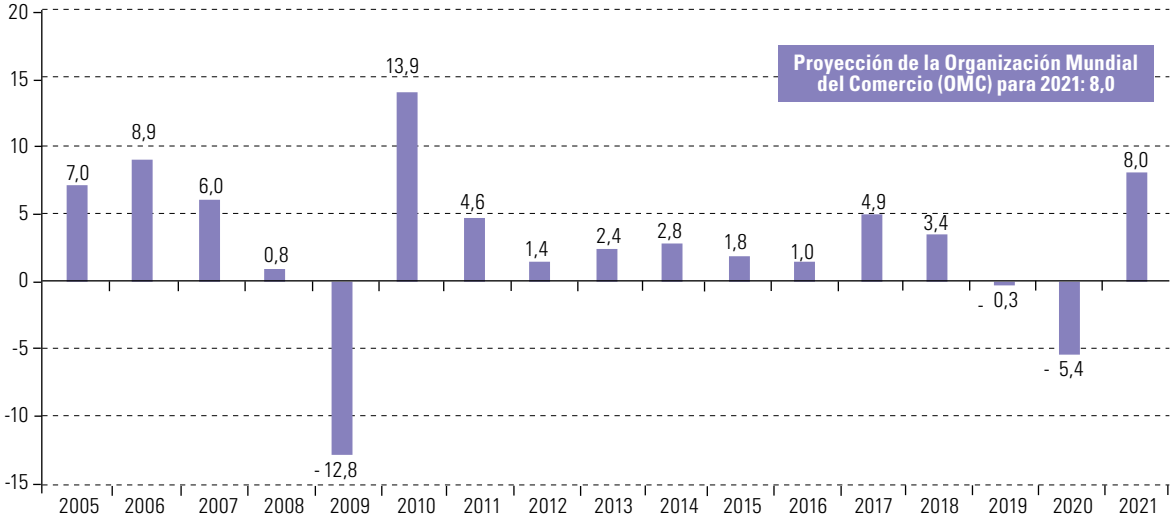
- El crecimiento en 2021 refleja el efecto de una base de comparación baja por la caída de 2020 y los efectos positivos de un mayor crecimiento mundial que se traduce en una mayor demanda externa, en particular desde los Estados Unidos y China, y el aumento de los precios de las materias primas que, junto con la apertura de las economías y la flexibilización de las medidas de distanciamiento físico, han propiciado una reactivación.
- Para 2022 se proyecta para América Latina y el Caribe una tasa de crecimiento del 2,9% en promedio, lo que implica una desaceleración respecto del rebote de 2021.
- Nada permite anticipar que la dinámica de bajo crecimiento previa a la crisis vaya a cambiar. Los problemas estructurales que limitaban el crecimiento de la región antes de la pandemia se agudizaron y repercutirán negativamente en la recuperación de la actividad económica y los mercados laborales más allá del repunte del crecimiento de 2021 y 2022. En términos de ingresos per cápita, la región continúa en una trayectoria que conduce a una década perdida.
- Después de que en 2020 la economía mundial cayera un 3,3%, la peor caída generalizada en décadas, en 2021 el mundo crecerá, aunque de manera desigual, a una tasa promedio de casi un 6%, con los Estados Unidos, China y la India a la cabeza de ese crecimiento (véase el gráfico 3). También se espera que el comercio mundial, después de una caída en 2020, se recupere en 2021 a una tasa cercana al 8% en volumen, impulsado por una recuperación de la demanda de los Estados Unidos, la Unión Europea y China, con los consiguientes efectos positivos en el crecimiento (que serán diferentes en cada país).

Gráfico 3 | Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del PIB en 2020 y proyecciones para 2021 y 2022, y tasa de variación interanual del volumen del comercio mundial
(En porcentajes)

A. Tasa de crecimiento del PIB en 2020 y proyecciones para 2021 y 2022



B. Tasa de variación interanual del volumen del comercio mundial
(sobre la base de un índice desestacionalizado)



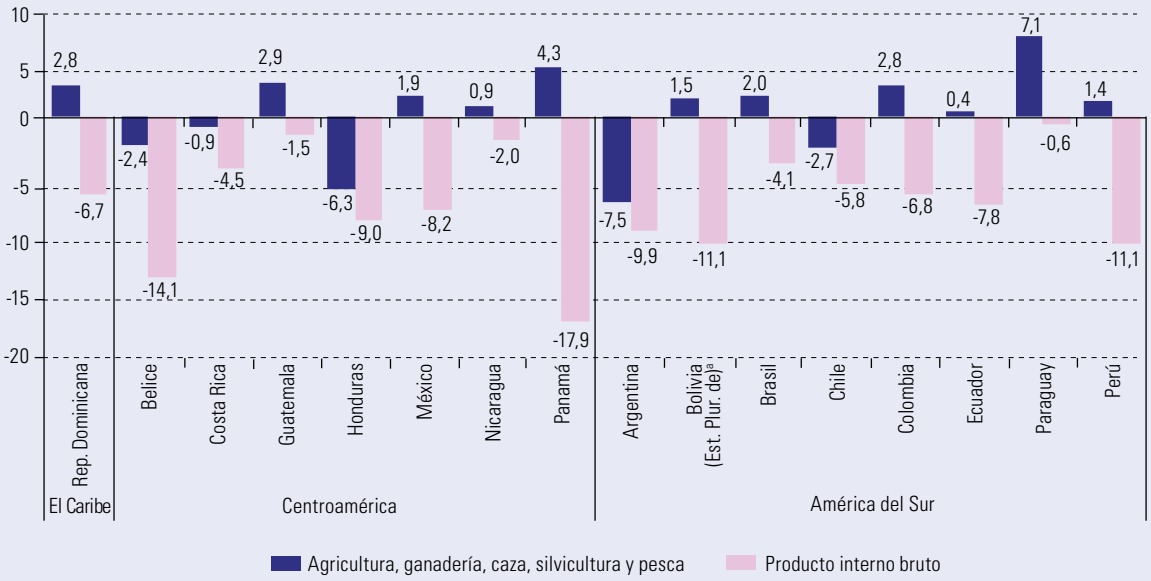
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2021; Banco Mundial, Perspectivas Económicas Mundiales, junio de 2021; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Economic Outlook, mayo de 2021; Banco Central Europeo, proyecciones económicas de junio de 2021; y datos de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2. Dinámicas sectoriales

- Las dinámicas sectoriales durante la pandemia han sido muy dependientes de las características de cada sector. Mientras que algunos, como el agropecuario, fueron extremadamente resilientes, otros, como el de las manufacturas, se recuperaron rápidamente de las caídas, y otros, como el de las plataformas digitales, experimentaron un verdadero auge. Por el contrario, como se verá al analizar la dinámica del comercio exterior, el turismo se desplomó al igual que el transporte aéreo de pasajeros y los servicios asociados al sector.

- En cuanto a la resiliencia del sector agropecuario, en 11 de los 16 países incluidos en el gráfico 4 se observa que la producción aumentó en 2020, y, en los que se contrajo, el retroceso fue menor que el del PIB. El buen desempeño de este sector puede explicar por qué la oferta de alimentos para el consumo interno y las exportaciones, excepto en casos puntuales, se mantuvo incluso en los peores meses de la pandemia.

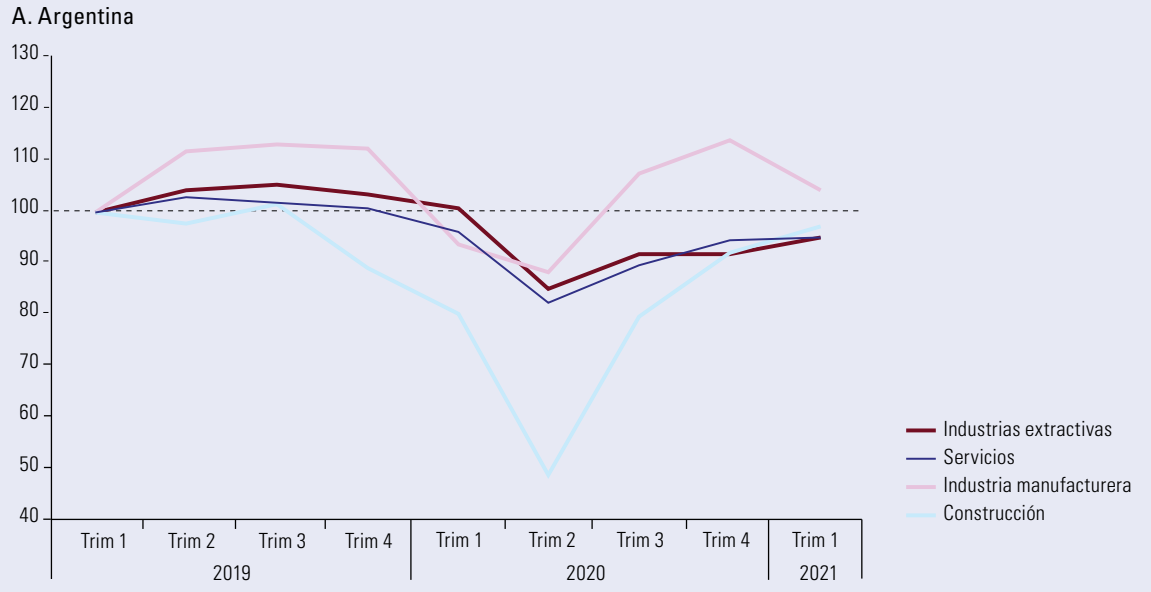
Gráfico 4 | Variación anual del PIB del sector agropecuario y del PIB total, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
[a] En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se refiere a los primeros dos trimestres del año en comparación con el mismo período del año anterior.

- Las dinámicas de la minería, la industria manufacturera, la construcción y los servicios en la Argentina, el Brasil, Colombia y México muestran que, en general, en abril de 2021 se habían recuperado los niveles de 2019 o se estaba muy cerca de alcanzarlos, con excepción de la construcción en México y de la construcción y la minería en Colombia (véase el gráfico 5).

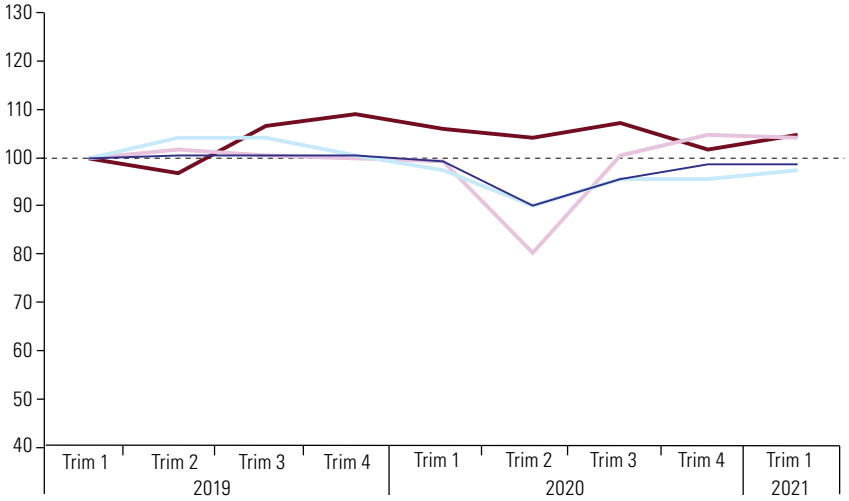
Gráfico 5 | Evolución del valor agregado bruto por actividad económica, primer trimestre de 2019 a primer trimestre de 2021
(Trim 1 2019=100)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
Nota: Cálculos basados en el valor agregado bruto en millones de pesos constantes sin ajuste estacional.

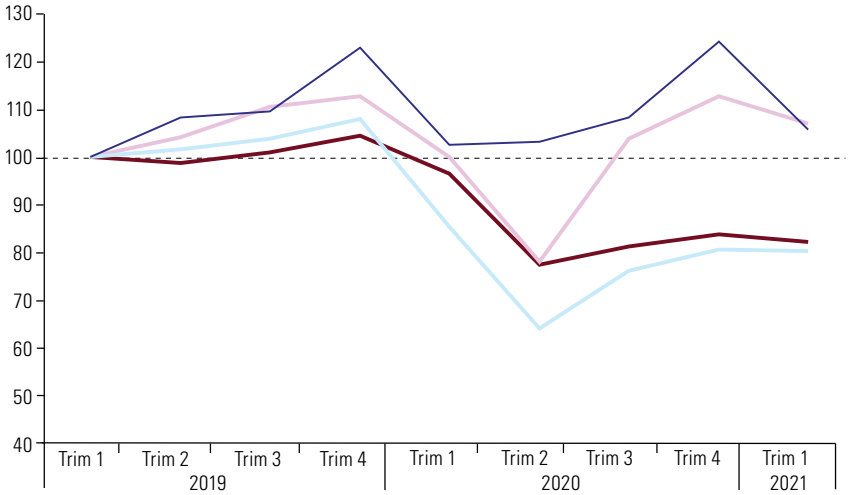
Gráfico 5 (conclusión)

B. Brasil



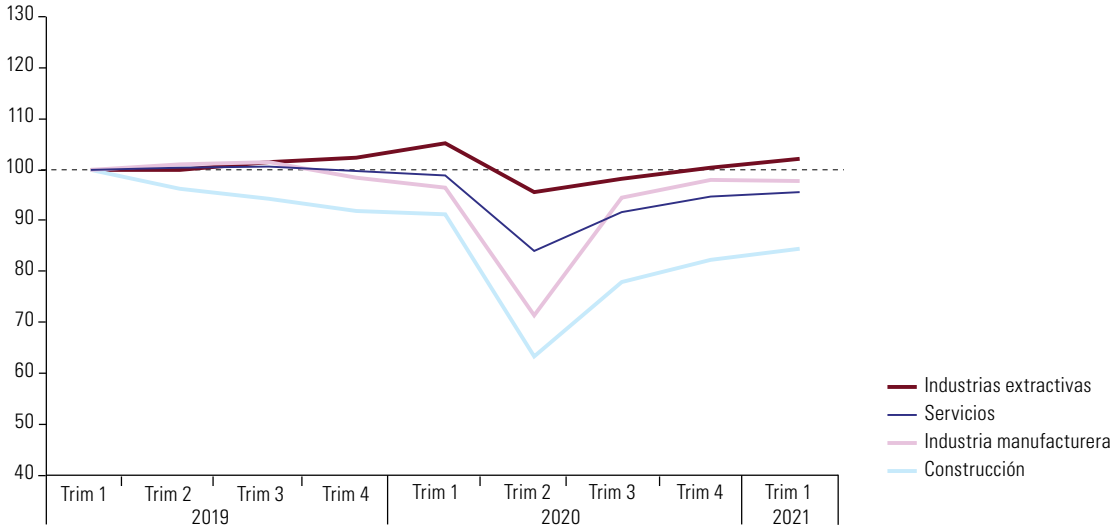
Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).
Nota: Cálculos basados en el valor agregado en valores encadenados a precios de 1995 con ajuste estacional.

C. Colombia



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
Nota: Cálculos basados en el valor agregado en millones de pesos sin ajuste estacional.

D. México



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
Nota: Cálculos basados en el valor agregado en millones de pesos a precios de 2013 con ajuste estacional.

- En términos de grupos de sectores industriales según el factor de producción predominante, el peor desempeño en los 12 meses previos a marzo de 2021 se dio en los sectores intensivos en mano de obra, mientras que los intensivos en recursos naturales mostraron mayor resiliencia (véase el cuadro 2). Este resultado coincide con las consideraciones sobre la dinámica de la ocupación a nivel de país que se verán más adelante.

Cuadro 2 | Desempeño de la producción industrial, según tipo de sector, 12 meses a marzo de 2021
(En porcentajes)

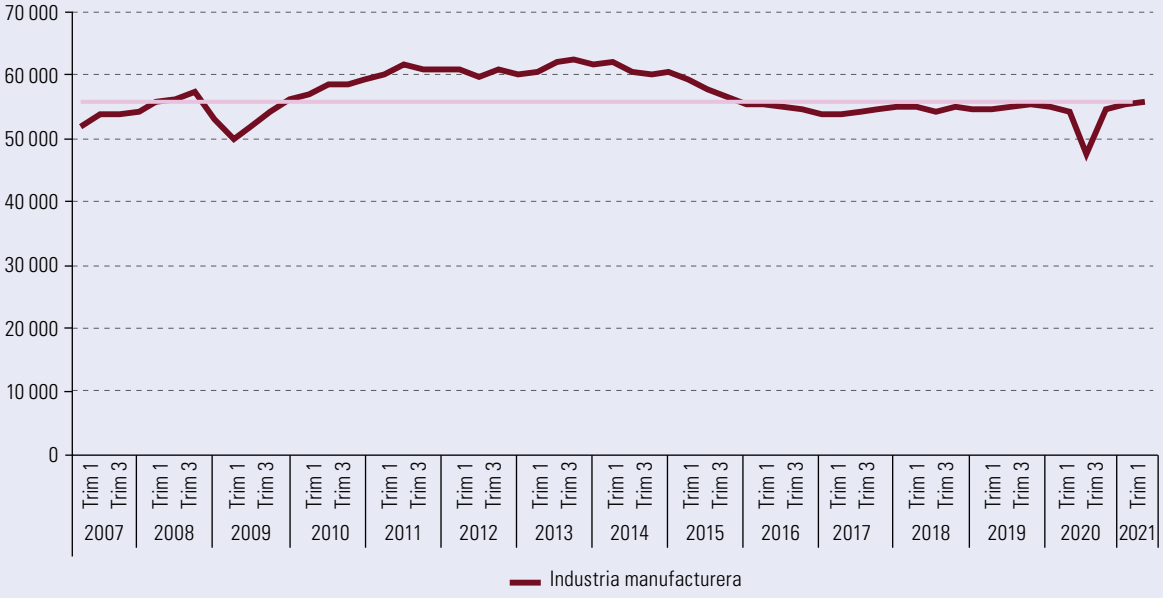
	Intensivo en mano de obra	Intensivo en recursos naturales	Intensivo en tecnología
Argentina	-12,4	-2,5	-3,4
Colombia[a]	-4,3	0,2	0,4
México	-16,8	-4,3	-14,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
[a] Los datos de Colombia corresponden a 12 meses a abril de 2021.

- La información a más largo plazo, como la del gráfico 6, muestra que las recuperaciones relativamente rápidas en el Brasil y México volvieron las actividades industriales a un nivel de casi estancamiento como el registrado desde finales de 2015 en el primer caso y comienzos de 2018 en el segundo.
- Durante la pandemia, y ante la necesidad de trasladar sus actividades presenciales a actividades en línea, las empresas aceleraron el uso de soluciones y tecnologías digitales (véase el gráfico 7). Esto se reflejó en el aumento del número de empresas con presencia en línea y en el cambio del tipo de presencia, ya que pasaron de presencias pasivas (páginas web informativas) a presencias activas (sitios web transaccionales), lo que puede implicar una mayor segmentación productiva entre empresas con diferentes capacidades.

Gráfico 6 | Valor agregado industrial trimestral, primer trimestre de 2007 a primer trimestre de 2021

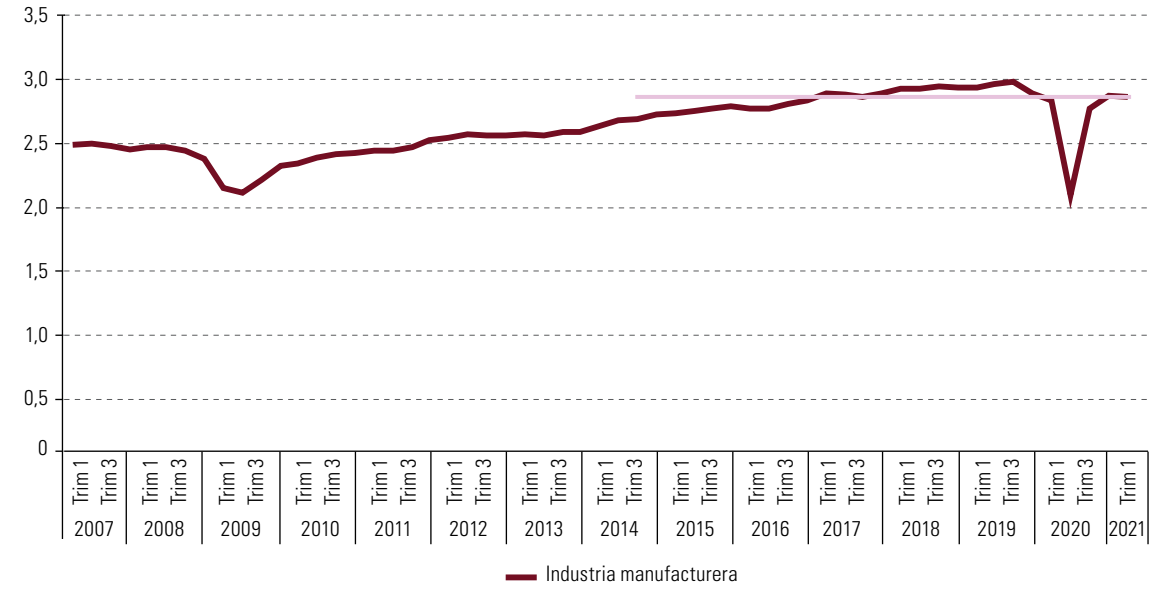
A. Brasil
(en millones de reales de 1995)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).
Nota: Valor agregado en valores encadenados a precios de 1995 con ajuste.

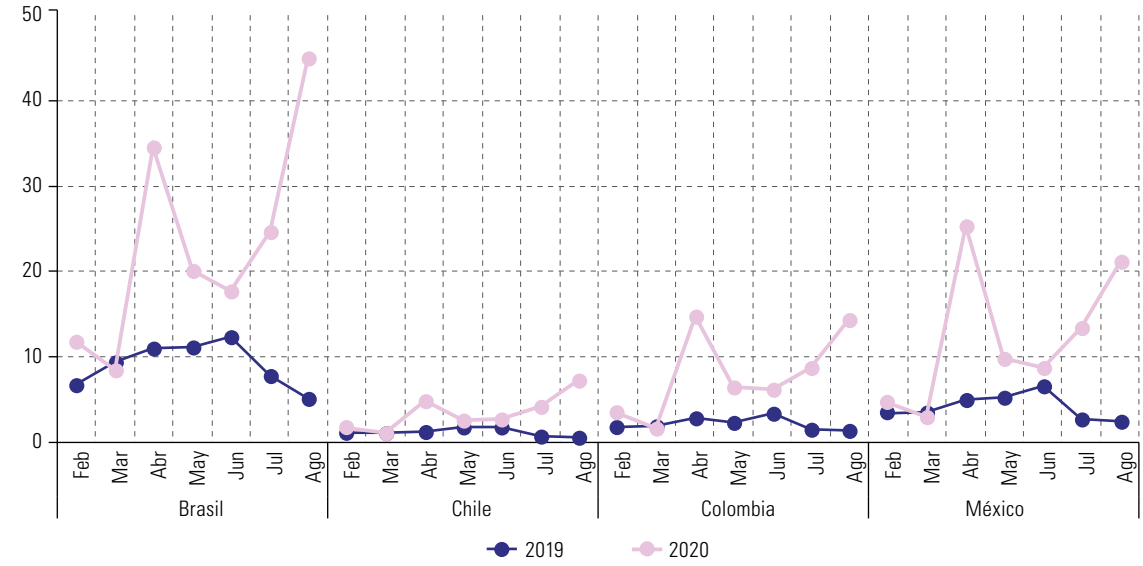
Gráfico 6 (conclusión)

B. México
(en billones de pesos de 2013)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
Nota: Valor agregado en pesos de 2013 con ajuste estacional.

Gráfico 7 | Nuevos sitios web empresariales por mes
(En miles)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Midiendo la economía de Internet en América Latina: un análisis de Big Data para Colombia, México, Brasil y Chile", proyecto "Grandes datos para la economía digital en América Latina y el Caribe", 2021, en prensa.

- La presencia en plataformas de comercio electrónico se ha multiplicado. Los datos de Mercado Libre (plataforma que ofrece soluciones de comercialización a las mipymes) muestran una explosión en términos de nuevos vendedores registrados. En los países donde esta plataforma está más desarrollada, el número de nuevos vendedores se cuadruplicó, mientras que en los países donde está menos desarrollada se sextuplicó.
- Los catálogos de productos de las mipymes que utilizan Shopify como plataforma de comercio electrónico muestran que la mitad de los productos ofrecidos en línea por esas empresas en el Brasil, Chile, Colombia y México a octubre de 2020 se publicaron a partir de abril de ese año (CEPAL, 2021c).

- Con una penetración de banda ancha en las empresas de la región de alrededor del 90%, independientemente de su tamaño, la digitalización acelerada se dio sobre todo en eslabones de la cadena de valor vinculados con la venta, la comercialización y el relacionamiento con proveedores, no en el proceso de producción.
- La digitalización estuvo más que nada vinculada al uso de tecnologías maduras, como la banda ancha, y no a tecnologías avanzadas, como el análisis de grandes datos, la inteligencia artificial, el aprendizaje automático o la Internet de las cosas.
- Por su parte, el avance de las empresas digitales de la región que cotizan en bolsa fue notable (véase el cuadro 3). El crecimiento del valor de mercado (variable muy vinculada a las utilidades esperadas) de las plataformas de servicios y de comercio electrónico superó ampliamente, incluso, al de las grandes empresas de minería y de actividades de tecnología avanzada, como las relacionadas con las energías renovables, la biotecnología y farmacéutica, y las industrias intensivas en tecnología. Las empresas cuyo valor aumentó en mayor medida no se encuentran en sectores caracterizados por una alta generación de empleos directos, aunque pueden impulsar marcadamente la creación de empleos indirectos.

Cuadro 3 | América Latina: variación de la capitalización de mercado de las empresas según sector, 1 de marzo de 2019 a 31 de marzo de 2021
(En porcentajes)

Explotación de minas y canteras	81
Petróleo y gas	-20
Energías renovables	-7
Biotecnología y farmacéutica	-27
Industrias manufactureras	13
Intensivas en recursos naturales	13
Intensivas en tecnología	28
Intensivas en trabajo	-9
Empresas digitales	19
Plataformas de comercio electrónico	113
Plataformas de servicios de Internet y software	461
Servicios informáticos	48
Software	-11
Telecomunicaciones	-26
Hoteles y cruceros	-30

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Bloomberg.

- En síntesis, las dinámicas sectoriales no muestran cambios significativos en la estructura de producción excepto en lo referente a la continuidad del crecimiento acelerado de las actividades vinculadas a las plataformas digitales y su creciente uso por parte de empresas de todo tamaño. Sin inversión en nuevas actividades productivas no hay razones para esperar un comportamiento diferente del estancamiento previo a la crisis.

3. Comercio exterior

- Después de desplomarse en 2020 al registrar un descenso del 10%, las exportaciones de la región aumentarían un 22% en 2021, impulsadas por un alza del 16% en los precios y una expansión del 6% en el volumen. Por su parte, las importaciones, que en 2020 anotaron un descenso del 16%, se recuperarían un 18% (un 10% en precios y un 8% en volumen).
- La región de Asia, en particular China, sería el principal destino de los aumentos de los envíos desde la región. Ese destino fue el único hacia el que las exportaciones regionales se incrementaron en 2020, y ya en el primer cuatrimestre de 2021 se registraron aumentos del valor exportado de entre el 35% y el 45%.

- En el período enero-abril de 2021, el valor del comercio intrarregional se expandió un 19% respecto de igual período de 2020, con lo que recuperaría valores cercanos a los de 2019. Ese dinamismo da cuenta de la recuperación económica en curso: las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios necesarios para la producción se expandieron a tasas mayores al promedio (de entre el 30% y 40%). La recuperación del comercio intrarregional es muy positiva para las mipymes, que dependen en forma crucial de los mercados de la región.
- En las subregiones, el comportamiento de las exportaciones de bienes es heterogéneo. En promedio, los países con una elevada composición de productos energéticos en su canasta exportadora tendrían aumentos del 40% en el valor exportado. En los países con envíos intensivos en minerales, el alza sería del 27%, al tiempo que los países exportadores de productos agrícolas y agropecuarios del Cono Sur mostrarían aumentos del 20%. Por su parte, para México y Centroamérica el valor exportado aumentaría un 11% (véase el cuadro 4).

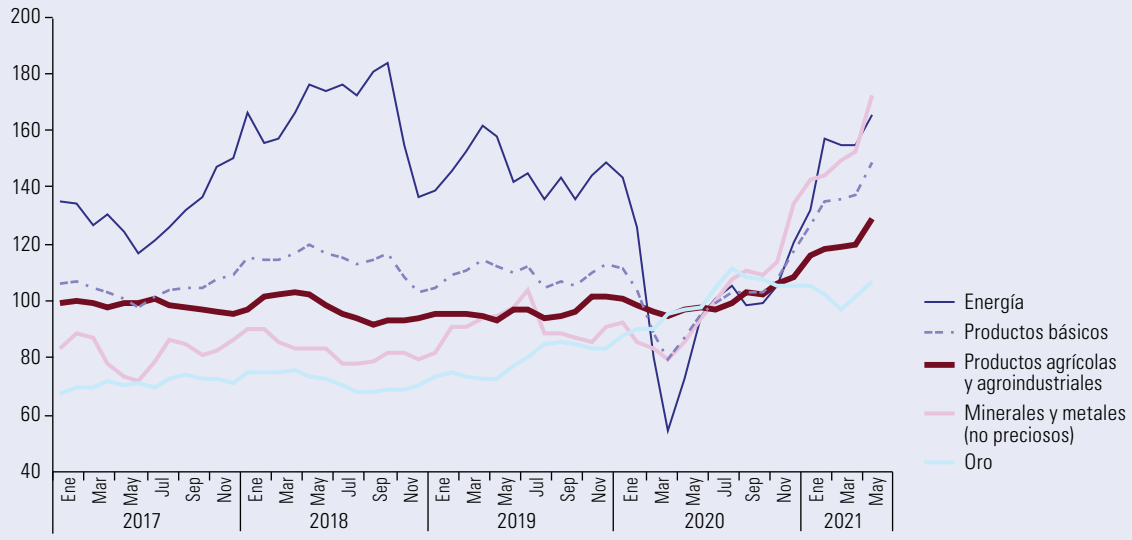
Cuadro 4 | América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): variación proyectada de las exportaciones e importaciones de bienes para 2021
(En porcentajes)

Región/subregión/país	Exportaciones			Importaciones		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina y el Caribe	**16**	**6**	**22**	**10**	**8**	**18**
Exportadores de petróleo	36	4	40	12	5	16
Exportadores de minerales	23	4	27	13	5	18
Exportadores de productos agroindustriales	15	5	20	10	7	16
América del Sur	**26**	**5**	**30**	**12**	**6**	**17**
Brasil	26	6	32	12	6	18
México	5	7	11	7	12	19
Centroamérica	**7**	**4**	**11**	**13**	**8**	**22**
El Caribe	**19**	**5**	**24**	**13**	**6**	**19**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: Se suponen las siguientes tasas de crecimiento para 2021: 5,9% (mundo), 6,9% (Estados Unidos), 3,1% (Japón), 4,4% (Unión Europea), 8,5% (China) y 5,2% (América Latina y el Caribe), más un aumento promedio del 35% en los precios de la canasta de exportación de productos primarios de la región.

- Para el promedio de América del Sur, un aumento en los precios de los productos primarios conlleva un choque positivo en los términos de intercambio. En Centroamérica, los efectos varían de un país a otro; en los países del Caribe de habla inglesa, la mayoría de los cuales son importadores netos de bienes primarios, el impacto será negativo, con la excepción de Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago, que son exportadores netos de productos primarios.
- La expansión del comercio se explica por tres factores interrelacionados: i) el aumento de los precios de las materias primas, ii) la recuperación de la demanda en China, los Estados Unidos y la Unión Europea y iii) la recuperación de la actividad económica en la región. En el aumento del comercio prevalece el componente precio por sobre el componente volumen lo que profundiza el efecto candado (*lock-in*) en la estructura exportadora.
- En cuanto a las importaciones, la mayor expansión de su volumen se espera en México por su vínculo con la industria manufacturera estadounidense. El aumento del valor importado en Centroamérica y el Caribe se explicaría, además, por el aumento de la factura energética y los bienes de consumo, principalmente agroindustriales. La recuperación de las importaciones en América del Sur se da con mayor fuerza en los bienes de capital, sobre todo maquinarias y equipo para la industria minera, la agricultura y la construcción, así como los combustibles. Un elemento común en la expansión de los volúmenes importados en la región es el aumento de los productos y equipo eléctrico y electrónico, así como de equipo médico y productos farmacéuticos.
- Los precios internacionales de los productos primarios han tenido una fuerte recuperación desde abril de 2020 (véase el gráfico 8). Si bien esta trayectoria al alza del índice general de los precios de productos básicos se mantendrá en 2021, hay incertidumbre sobre su duración.

Gráfico 8 | Índices de precios internacionales de los productos básicos, enero de 2017 a mayo de 2021
(Índice enero-diciembre 2020=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), índice y estimaciones construidas a partir de un conjunto de precios representativos de la canasta básica de exportación de los países de América Latina y el Caribe. Los precios particulares se obtuvieron de: Banco Mundial, Administración de Información Energética (EIA), Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Bolsa de Comercio de Rosario y otros.

- En contraste, se observa un menor dinamismo de los precios de las manufacturas, que solo aumentarían en torno al 1%. Las proyecciones para todo 2021 muestran pocos productos con alzas: artículos médicos, productos plásticos, farmacéuticos, químicos y textiles, y, en menor medida, piezas y partes, máquinas procesadoras de datos y automóviles.
- Entre los sectores exportadores de servicios, el turismo ha sido el más afectado: sus exportaciones cayeron entre un 80% y un 90% durante el segundo y el tercer trimestre de 2020 y casi un 70% en el cuarto trimestre. En el último trimestre de 2020, solo México había recuperado en un 50% las llegadas de turistas internacionales que registraba previo a la crisis. Por su gran dependencia económica del turismo, los países del Caribe han sido los más afectados, con una caída del PIB cercana al 8% en 2020.
- Por el contrario, las exportaciones de servicios modernos que se pueden suministrar por medios digitales fueron más resilientes y se redujeron entre un 10% y un 15%.
- En 2020, las exportaciones regionales de servicios de transporte disminuyeron alrededor del 30% en el segundo y el tercer trimestre, y más del 20% en el último trimestre. El comercio mundial por contenedores, medido en unidades de contenedor equivalentes a 20 pies (TEU), disminuyó un 0,9%, mientras que en la región cayó un 4,0%. Pese a ello, de marzo a diciembre de 2020 los fletes crecieron un 153% a nivel mundial en comparación con 2019, posiblemente debido a la creciente concentración en el sector.

4. Financiamiento

- América Latina y el Caribe es la región con el mayor peso de la deuda externa en el PIB (56,3%) y con el mayor servicio de la deuda externa en términos de exportaciones de bienes y servicios (59%) (FMI, 2021a). Esos niveles de endeudamiento reducen el espacio fiscal y ponen en peligro la recuperación y el crecimiento futuro.
- No se observan cambios significativos en la institucionalidad del financiamiento del desarrollo para responder al impacto económico y social de la pandemia, y el financiamiento de las instituciones financieras internacionales puesto a disposición de la comunidad internacional ha sido menor al de la crisis financiera global.

- El Fondo Monetario Internacional ha concedido fondos equivalentes a 113.000 millones de dólares a las economías en desarrollo. Si se excluye el monto de las líneas de crédito flexibles, su financiación total se situó en 67.000 millones de dólares. Este monto es menor que sus compromisos de financiación durante la crisis financiera mundial de 2008-2009, que alcanzaron los 75.000 millones de dólares entre enero y septiembre de 2009 (FMI, 2021c).
- El aumento de los fondos comprometidos por el Banco Mundial para hacer frente a la pandemia en 2020 representó menos de la mitad del aumento de los fondos para combatir la crisis financiera mundial; 13.000 y 28.000 millones de dólares, respectivamente. El 65% de ese aumento se destinó a las economías de bajos ingresos (Banco Mundial 2010 y 2020).
- Las instituciones financieras internacionales, incluidos el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo, han respondido de manera insuficiente a las necesidades de financiamiento de los países de ingreso medio, como los de la región. Las líneas de financiamiento otorgadas por el FMI cubrieron, en promedio, solo entre el 23,1% y el 32,3% de las necesidades de financiamiento de los países de la región en 2020.
- De los ocho países de la región que califican para la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 (G20) y el Club de París —que no incluye al sector privado ni a las instituciones multilaterales— solo cuatro economías del Caribe (Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) participan en ella.
- La vulnerabilidad financiera de los gobiernos se ve agravada por las calificaciones soberanas de las tres principales agencias de calificación crediticia. En la región, 21 economías de una muestra de 27 economías se consideran de riesgo sustancial o grado especulativo. Estas economías fueron las que experimentaron más rebajas en 2020. Las economías más vulnerables son más susceptibles a calificaciones crediticias negativas y rebajas, y son las más afectadas por las calificaciones en términos de mayores costos de emisión de deuda.
- Ante la baja respuesta de la cooperación internacional, los países emergentes han financiado su endeudamiento, en gran medida, en el mercado de capitales privado. Los países de la región han tenido un importante acceso a los mercados internacionales de deuda, destacándose las emisiones de bonos soberanos (véase el cuadro 5). Asimismo, se ha mantenido un elevado nivel de liquidez global, en un contexto en que los bancos centrales de las principales economías desarrolladas mantuvieron sus tasas en niveles mínimos históricos y continuaron con los programas de compra de activos aumentando sus hojas de balance.

Cuadro 5 | América Latina: emisiones totales de deuda en mercados internacionales, por emisor, 2020 y enero a abril de 2021
(En millones de dólares)

	Bancos	Privados	Cuasisoberano	Soberano	Supranacional	Total
Total de 2020	12 417	37 369	25 438	65 109	4 953	**145 286**
Enero a abril de 2021	3 454	25 400	2 300	31 038	2 998	**65 190**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Si bien las tasas de corto plazo aún se sitúan en niveles históricamente bajos, las mayores expectativas de inflación en los Estados Unidos se han traducido en aumentos de las tasas de los bonos soberanos de largo plazo. Esto podría tener efectos negativos sobre el apetito de riesgo y los flujos financieros hacia las economías emergentes, incluidas las de América Latina y el Caribe. Una situación de este tipo encontraría a estas economías en un contexto más vulnerable debido a los mayores montos de deuda acumulados, los que podrían tornarse inmanejables para algunas empresas e incluso ciertos gobiernos.
- Por su parte, la dinámica de las remesas familiares fue positiva en 2020 (aumentaron un 8%)[2] y en el comienzo de 2021 se ha acelerado con un alza del 21%[3].

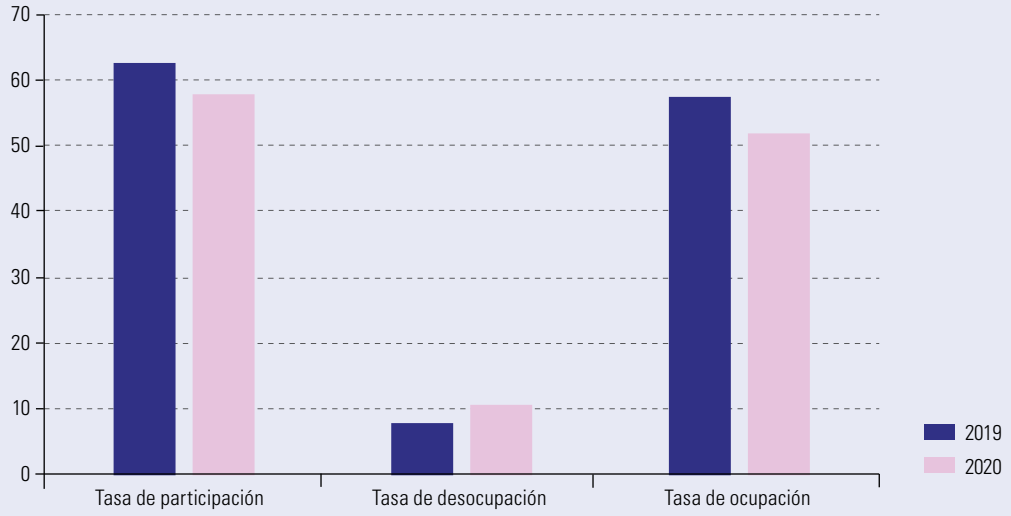
[2] Total de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.
[3] Total para el período comprendido entre enero y marzo en el caso de Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, el Paraguay y la República Dominicana; entre enero y febrero en el caso de Nicaragua, y en enero en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Jamaica (en comparación con los mismos períodos del año anterior).

- México recibió 40.600 millones de dólares en remesas familiares, monto que equivale al 3,8% del PIB en 2020, con un crecimiento del 11,4% en dólares respecto al año previo. Esas remesas representaron el 9,7% de las exportaciones totales y su monto fue equivalente a 1,5 veces la inversión extranjera directa (IED) recibida[4].
- En los países de Centroamérica y la República Dominicana, en 2020 las remesas alcanzaron un monto equivalente al 10,1% del PIB, frente al 8,7% en 2019. Su mayor peso en el PIB se dio en El Salvador (24,1%), Honduras (23,6%), Nicaragua (14,7%) y Guatemala (14,6%). En estos cuatro países, las remesas alcanzaron niveles 10 veces mayores que la IED. Las remesas tienen un peso muy importante en las economías de estos países, lo que se volvió aún más importante en 2020 ante la reducción del PIB[5].

5. Mercados laborales

- Los efectos de la crisis en el mercado de trabajo fueron muy importantes: las tasas de ocupación y de participación laboral disminuyeron en 2020, mientras que la tasa de desocupación aumentó mucho más que en crisis anteriores (véase el gráfico 9).

Gráfico 9 | América Latina y el Caribe (17 países[a]): tasas de participación, desocupación y ocupación, 2019-2020
(En porcentajes)



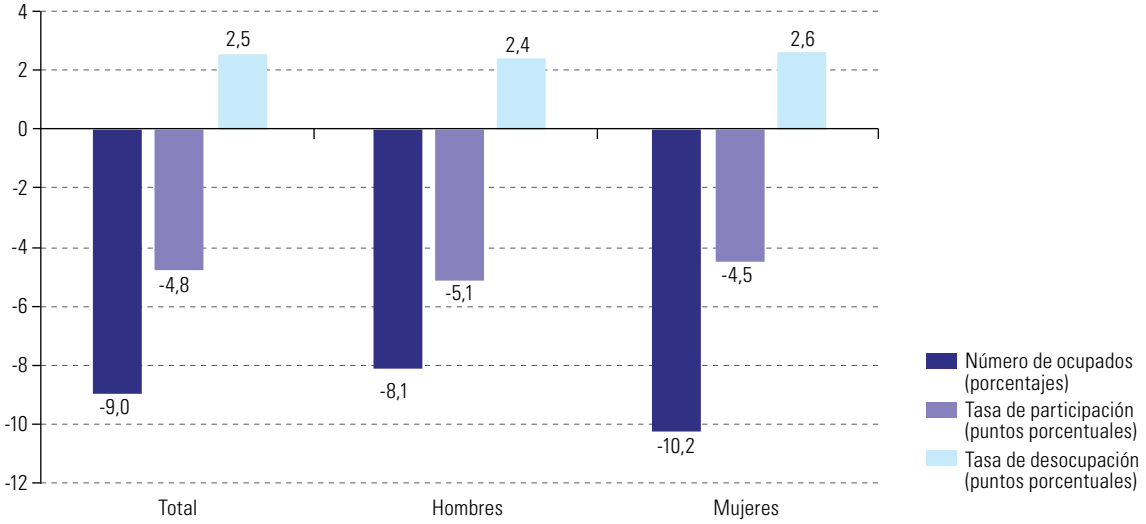
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
[a] Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

- El impacto de la crisis fue mayor en el empleo femenino, juvenil e informal. Entre 2019 y 2020, el número de ocupados se redujo 24.827.000 personas, de las cuales casi 13.000.000 eran mujeres. Esto se tradujo en una tasa de desempleo femenino del 11,9%. La tasa de participación femenina disminuyó del 51,4% en 2019 al 46,9% en 2020, mientras que la tasa de participación de los hombres pasó del 74,7% al 69,6%. La reducción en la tasa de participación femenina la ubica en niveles similares a los de 2002 (véase el gráfico 10).
- En siete de ocho países de la región, el grupo etario más afectado por la reducción del empleo durante la pandemia fue el de las personas jóvenes. Asimismo, en siete países de América Latina, la participación de las personas trabajadoras informales en la reducción del empleo total en el trimestre abril-junio de 2020 en comparación con el mismo trimestre de 2019 varió entre el 48,8% en Chile y el 76,8% en el Brasil (CEPAL, 2021a).
- Durante 2020, las mayores pérdidas de puestos de trabajo se dieron en el empleo en hogares particulares (20,9%), donde trabajaban entre 11 y 13 millones de mujeres en 2019. En Chile, Colombia y Costa Rica, por ejemplo, la caída del empleo en este sector dejó a 4 de cada 10 trabajadoras domésticas sin puesto de trabajo (CEPAL, 2021e).

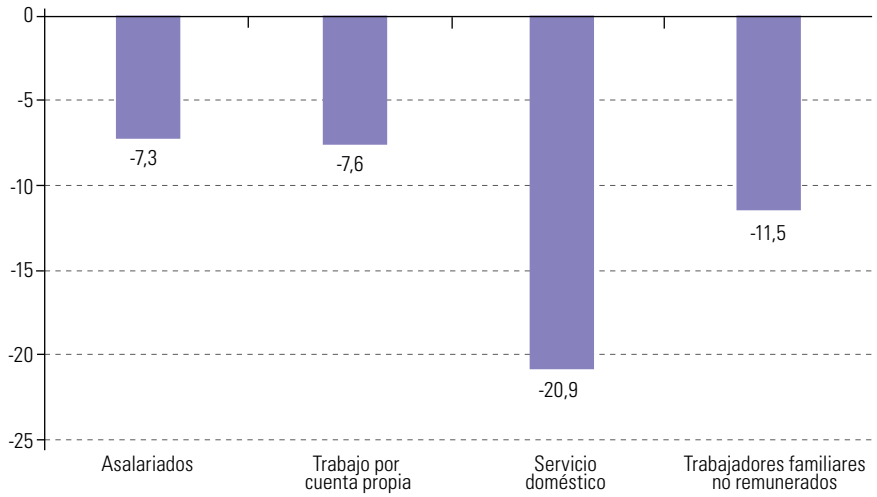
[4] Datos de la CEPAL sobre la base de Banco de México, "Sistema de Información Económica" [en línea] www.banxico.org.mx/SieInternet/ [fecha de consulta: 29 de junio de 2021].
[5] Datos de la CEPAL, sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico 10 | América Latina y el Caribe[a]: ocupación, participación y desocupación, 2019-2020

A. Variación interanual del número de ocupados, de la tasa general de participación y de la tasa de desocupación, 2019-2020
(en porcentajes y puntos porcentuales)



B. Variación interanual del número de ocupados, por categoría de ocupación, 2019-2020
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
[a] Los países considerados para el gráfico 10A son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; los países considerados para el gráfico 10B son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- La contracción del empleo, concentrada en los puestos más precarios, informales y de bajos salarios, redundó en una caída importante de la masa salarial total. Los ingresos laborales promedio en general cayeron, aunque en algunos países se registra una variación positiva por la propia dinámica de la crisis: al reducirse los empleos de menor ingreso, el salario promedio puede subir por el "efecto composición".
- En 2020 en el Brasil, los ingresos laborales promedio se incrementaron un 5%, pero, con una caída del 8% en el empleo, la masa salarial se contrajo un 4%. En Chile, un leve aumento de los ingresos promedio, combinado con una marcada retracción del empleo, derivó en una caída de la masa salarial mayor al 10% anual. En el resto de los países con información, la contracción de los ingresos laborales promedio en combinación con la del empleo redundo en caídas de las masas salariales totales: Uruguay (5%), Argentina (9%), Costa Rica (15%) y Perú (más del 25%).
- Pese al aumento en el número de personas ocupadas, al primer trimestre de 2021 la región solo había recuperado un 58% del total de los empleos que se perdieron durante la crisis.

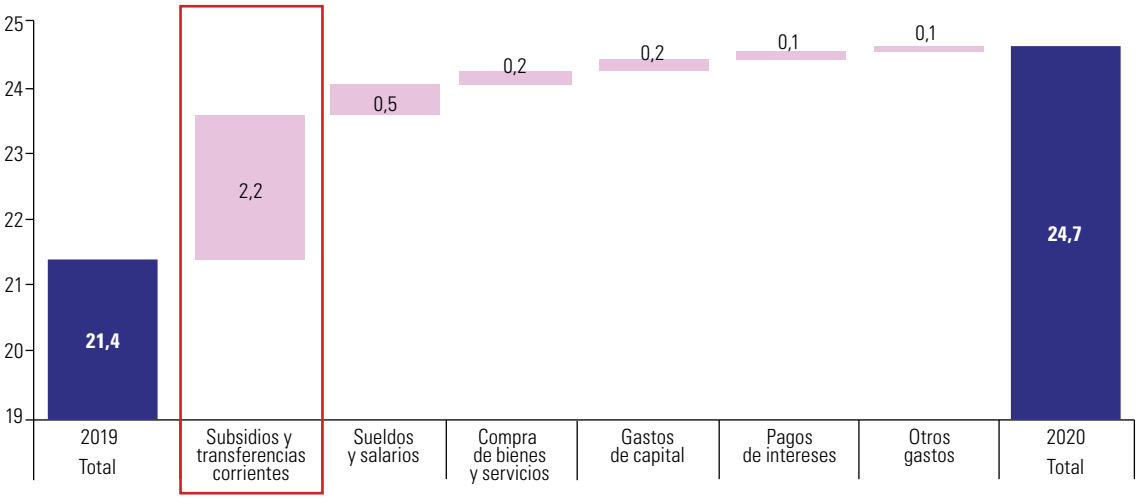
- Para 2021 en su conjunto, se estima que la tasa de participación laboral se incrementará 3,4 puntos porcentuales, al pasar del 57,7% en 2020 al 61,1% en 2021. Los hombres recuperarían niveles de participación similares a los que registraban antes de la crisis, mientras las mujeres alcanzarían tasas de participación similares a las de 2006 (49%).
- Dado el lento incremento en los niveles de ocupación y las mayores tasas de participación, la tasa de desocupación aumentaría del 10,5% al 11% entre 2020 y 2021. Al igual que en las tasas de participación, las mujeres tendrían un peor resultado, con una tasa de desempleo que sería del 12,7%.
- Muchas mujeres que perdieron el empleo en 2020 no han vuelto a buscarlo debido a la sobrecarga de las demandas de cuidados en los hogares en un contexto de cierre de establecimientos educativos e importante reducción o carencia de servicios de cuidados.
- Las mujeres han estado en la primera línea de combate a la pandemia, ya que representan el 73% del total de quienes trabajan en el sector de la salud. Además, las medidas de contención, las cuarentenas, el cierre de escuelas y el aumento de personas enfermas profundizan las presiones sobre las mujeres respecto de los cuidados remunerados y no remunerados, en un contexto en el que las mujeres ya dedicaban tres veces más tiempo que los hombres a tareas de cuidado no remunerado (CEPAL, 2021e).

Fuertes respuestas fiscales

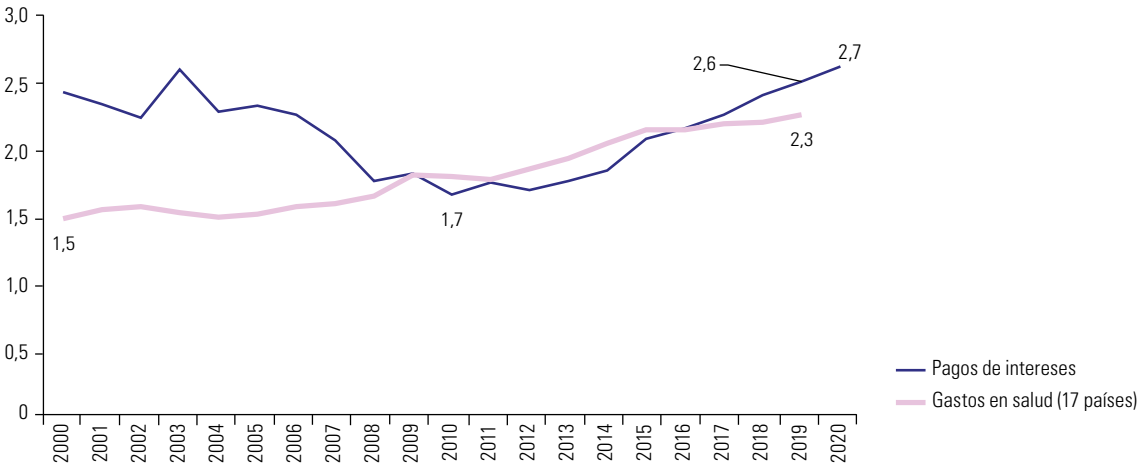
- En 2020, los países de la región anunciaron conjuntos de medidas fiscales sin precedentes que promediaron el 4,6% del PIB (CEPAL, 2021d). Si bien con esto se atenuaron los efectos negativos de la pandemia, las brechas estructurales aumentaron: desigualdad, pobreza, brechas de género, informalidad, espacio fiscal limitado, baja productividad y fragmentación de los sistemas de protección social y salud.
- Las medidas fiscales se enfocaron en fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias mediante transferencias monetarias y proteger la estructura productiva a través de medidas de liquidez (además de garantías estatales de crédito que alcanzaron el 2,5% del PIB).
- Ante la persistencia de la pandemia, la mayoría de los países de América Latina anunciaron, entre enero y junio de 2021, nuevos planes fiscales de emergencia equivalentes al 2,2% del PIB. Estos esfuerzos buscan mantener los mecanismos de alivio a los segmentos más vulnerables de la sociedad, como las familias de menores ingresos y las mipymes. Destacan numerosos programas de transferencias monetarias directas a los hogares de igual o mayor alcance que programas similares implementados en 2020. En apoyo a las mipymes, varios países extendieron y fortalecieron sus líneas de crédito con condiciones blandas y realizaron capitalizaciones adicionales a sus fondos de garantías estatales de crédito para agilizar la provisión de liquidez. Además, algunos países reforzaron su presupuesto de salud para atender las necesidades sanitarias persistentes.
- En 2020 la región enfrentó una contracción en los ingresos públicos y un marcado aumento del gasto —principalmente por subsidios y transferencias— para hacer frente a la crisis. El nivel del gasto llegó al 24,7% del PIB en 2020 en comparación con el 21,4% del PIB en 2019 (véase el gráfico 11). Un elemento que ha debilitado la capacidad de expansión del gasto social en la última década ha sido el incremento de 1 punto porcentual del PIB en el pago de intereses de la deuda pública, lo que redujo el espacio para gastos prioritarios como las erogaciones en salud (CEPAL, 2021d).
- En 2021, América Latina enfrenta un mayor nivel de endeudamiento público. Al cierre de 2020, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó el 56,3% del PIB, lo que supone un incremento de 10,7 puntos porcentuales sobre el nivel del 45,6% del PIB registrado en 2019 (CEPAL, 2021d) (véase el gráfico 12).

Gráfico 11 | América Latina (16 países)[a]: gasto público
(En porcentajes del PIB)

A. Variación interanual del gasto total de los gobiernos centrales, por componente, 2019-2020



B. Evolución de los pagos de intereses y gastos en salud de los gobiernos centrales, 2000-2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.
Nota: Las cifras del gasto en salud corresponden al promedio de 17 países (los considerados en la nota [a] más el Estado Plurinacional de Bolivia).
[a] Los 16 países considerados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 12 | América Latina (países seleccionados)[a]: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2020, y deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2020
(En porcentajes del PIB)

A. Indicadores fiscales

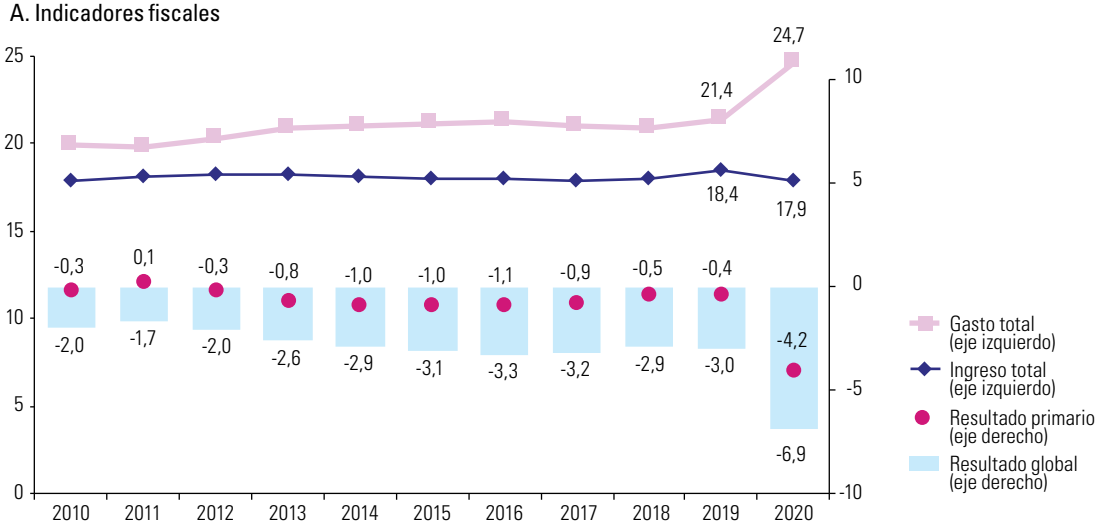
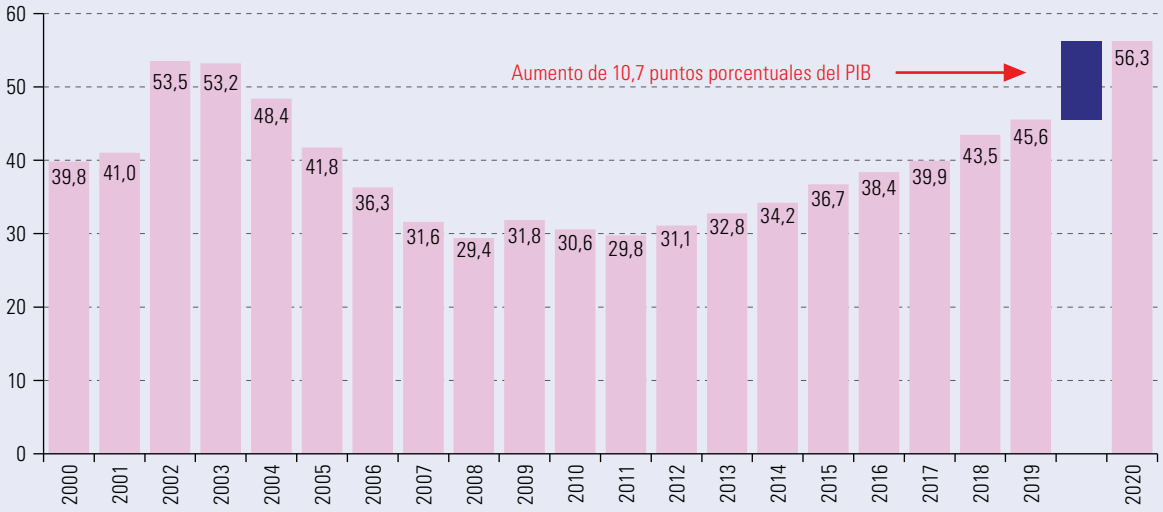


Gráfico 12 (conclusión)

B. Deuda pública bruta



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

[a] Los países considerados en el gráfico 12A son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; los países considerados en el gráfico 12B son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- En los países del Caribe también se han deteriorado las cuentas fiscales, con un aumento de los déficits primarios y la deuda pública bruta. Los ingresos totales retrocedieron en la mayoría de los países en 2020, destacándose la caída de la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, el gasto público se expandió para responder a la crisis, con inversiones en el sistema de salud y en programas de transferencias a familias y empresas. A finales de diciembre, la deuda pública bruta del gobierno central superó el 100% del PIB en algunos países de la subregión (véase el gráfico 13).

Gráfico 13 | El Caribe (países seleccionados): resultado primario, 2019-2020, y deuda pública bruta de los gobiernos centrales, 2020
(En porcentajes del PIB)

A. Resultado primario

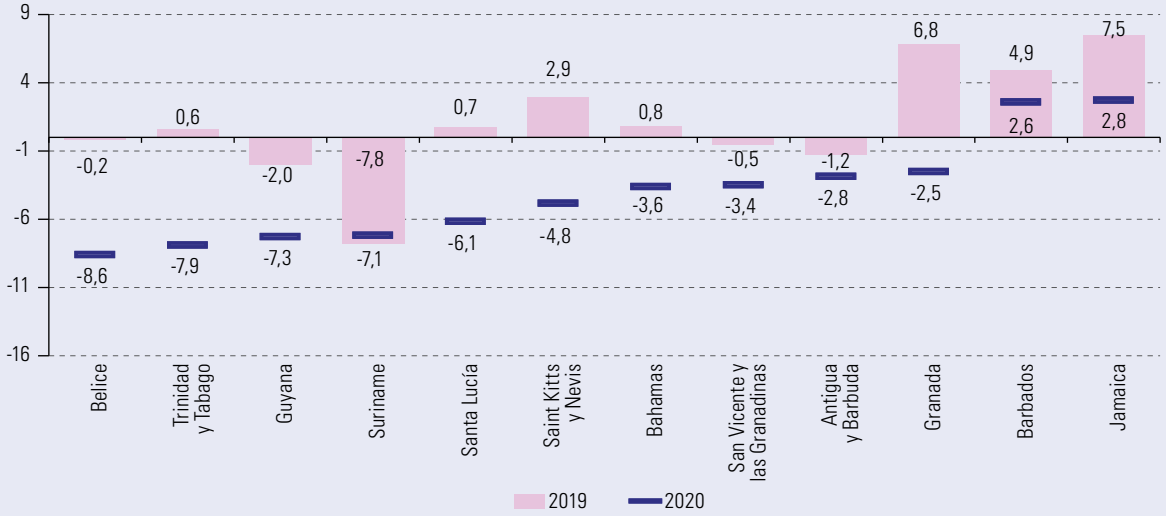
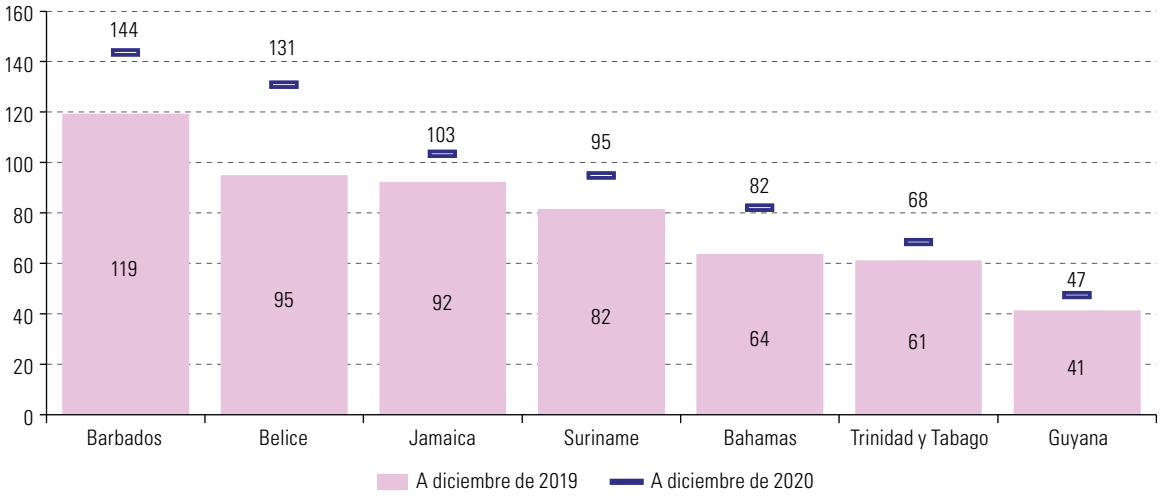


Gráfico 13 (conclusión)

B. Deuda pública bruta

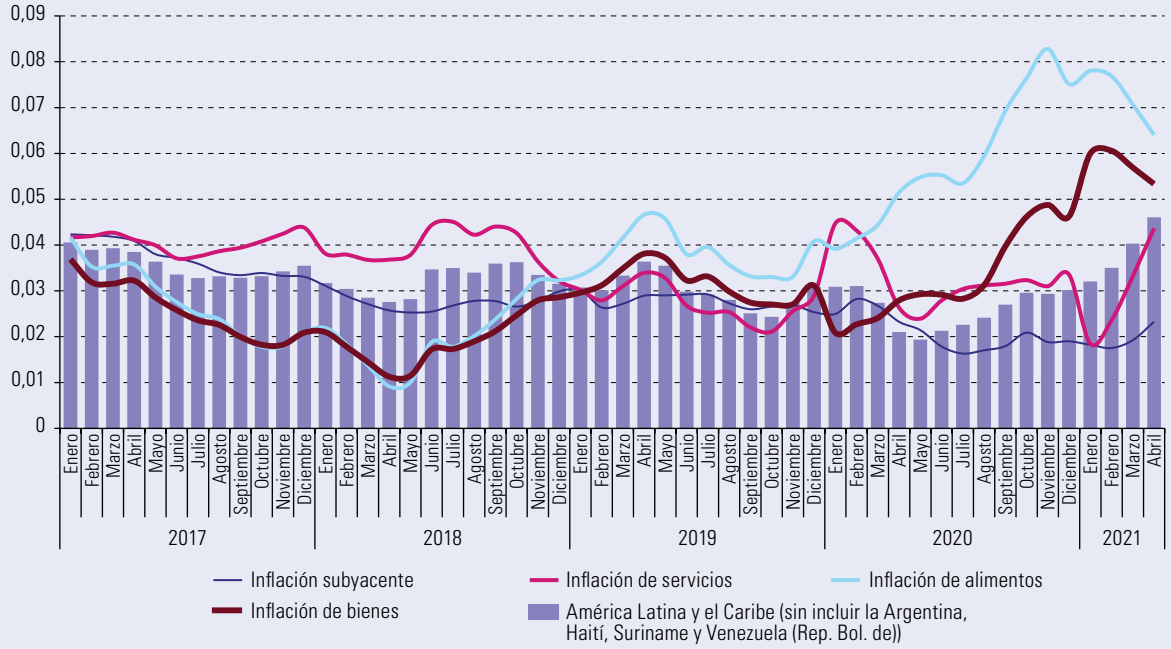


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

Políticas monetarias expansivas

- En 2020, las autoridades monetarias de la región adoptaron políticas expansivas mediante la implementación de medidas convencionales y no convencionales. Esto se tradujo en una notoria reducción de las tasas de política monetaria y en la expansión de los agregados monetarios. En general, estas medidas buscaban proveer de liquidez a las instituciones financieras y, con ello, inducir reducciones en las tasas de interés activas. Pese a esos esfuerzos, la expansión del crédito se ha desacelerado.
- Los niveles históricamente bajos alcanzados por las tasas de política monetaria en varios países disminuyen el espacio para acentuar las políticas monetarias expansivas. Además, los niveles crecientes de volatilidad que han mostrado las monedas de la región hacen prever mayores tensiones para sostener una política monetaria expansiva durante 2021.
- Al cierre de 2020, la mayoría de las economías de la región registraron tasas de inflación históricamente bajas: en 21 de ellas, la inflación interanual se ubicó por debajo del 3% (este fue el mayor número de países que registraron estos niveles de inflación desde 2006). Si bien la inflación se mantuvo baja en los primeros cuatro meses de 2021, en abril ya se había incrementado en 22 países respecto de los niveles registrados en abril de 2020.
- La inflación de alimentos ha registrado una tendencia al alza, que data de 2018 y se acentuó en 2020 (véase el gráfico 14) con fuertes implicaciones para la pobreza y la pobreza extrema. En los 12 meses anteriores a marzo de 2021, el incremento del índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos equivalió a 1,5 veces el aumento del IPC general. Los factores que explican esta tendencia —problemas en las cadenas de suministro de insumos, aumentos de los precios internacionales y volatilidad cambiaria— en general se han vuelto más pronunciados durante la aplicación de las medidas de distanciamiento físico. Por el contrario, la dinámica de la inflación subyacente muestra la debilidad de la demanda agregada.

Gráfico 14 | América Latina y el Caribe: tasas de variación del índice de precios al consumidor (IPC) en 12 meses, por tipos de inflación, promedio ponderado, enero de 2017 a abril de 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

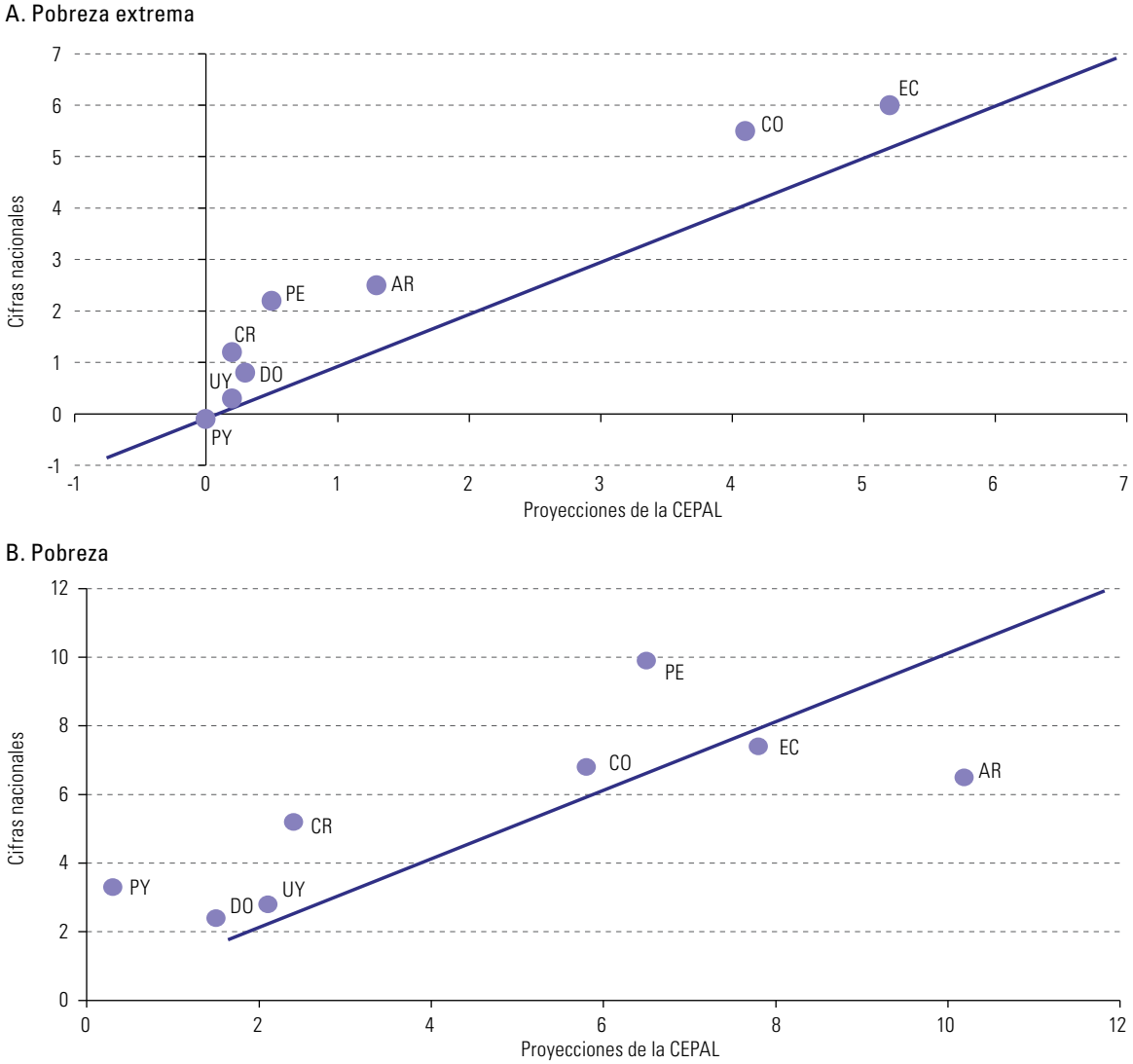
II. Los impactos sociales se agudizan y se prolongarán en la reactivación

A. Mayor pobreza, mayor desigualdad

- La pérdida del empleo y la reducción de los ingresos laborales en 2020 afectaron a amplios grupos de la población, especialmente a los estratos de menores ingresos. La tasa de pobreza extrema habría alcanzado el 12,5% y la de pobreza el 33,7%. Por tanto, el número de personas en situación de pobreza extrema alcanzaría los 78 millones (8 millones más que en 2019) y el número de personas en situación de pobreza llegaría a 209 millones (22 millones más que el año anterior). En este contexto, habría aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso, con un incremento del 2,9% en el índice de Gini (CEPAL, 2021a).
- En siete de los ocho países considerados en el gráfico 15, los aumentos de la pobreza y la pobreza extrema tuvieron una magnitud (en puntos porcentuales) similar o mayor a la proyectada en su momento por la CEPAL. Por ello, es posible que el resultado final a nivel regional, que se estimará cuando se cuente con información de todos los países, sea incluso más desfavorable que el proyectado inicialmente.
- En 2020, en todas las subregiones de América Latina y el Caribe aumentó la inseguridad alimentaria[6], un fenómeno estrechamente ligado a la pobreza extrema, en un contexto de fuerte caída económica y aumento sostenido de los precios de los alimentos. Pese a las políticas de apoyo a los ingresos y la alimentación, la incidencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó al 40,4% de la población en 2020, lo que supone un aumento de 6,5 puntos porcentuales con relación a 2019 (véase el gráfico 16). Esto representó un contingente adicional de 44 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria moderada o grave en la región, de las cuales 21 millones pasaron a sufrir inseguridad alimentaria grave (Torero, 2021).

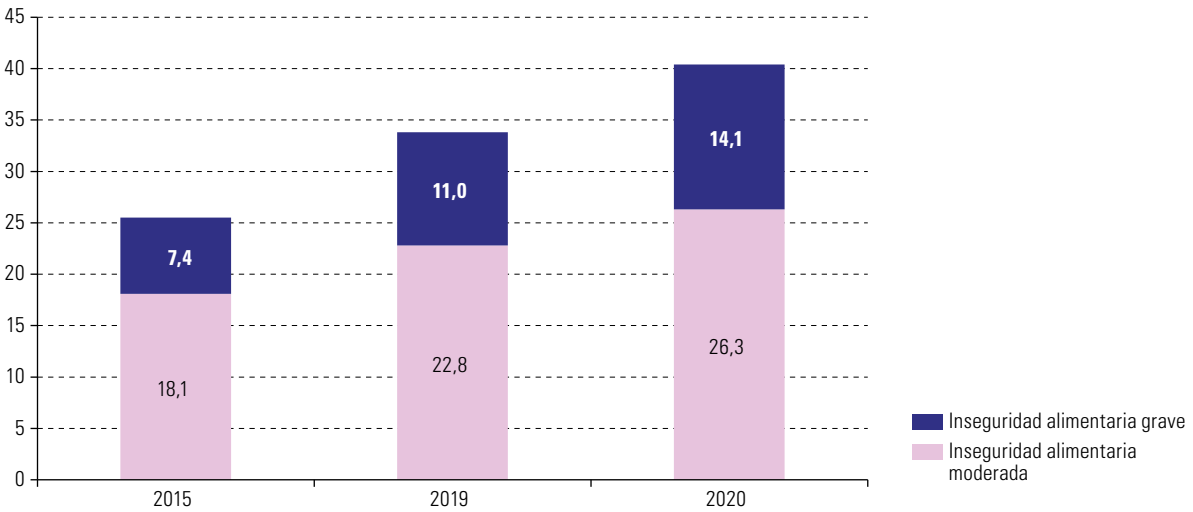
[6] Una persona padece inseguridad alimentaria cuando carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable. Esto puede deberse a la falta de disponibilidad de alimentos o a la falta de recursos para obtenerlos (FAO, s/f).

Gráfico 15 | América Latina (8 países): variación de la pobreza extrema y la pobreza, 2020
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales nacionales y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico 16 | América Latina y el Caribe: incidencia de la inseguridad alimentaria, 2015, 2019 y 2020
(En porcentajes)



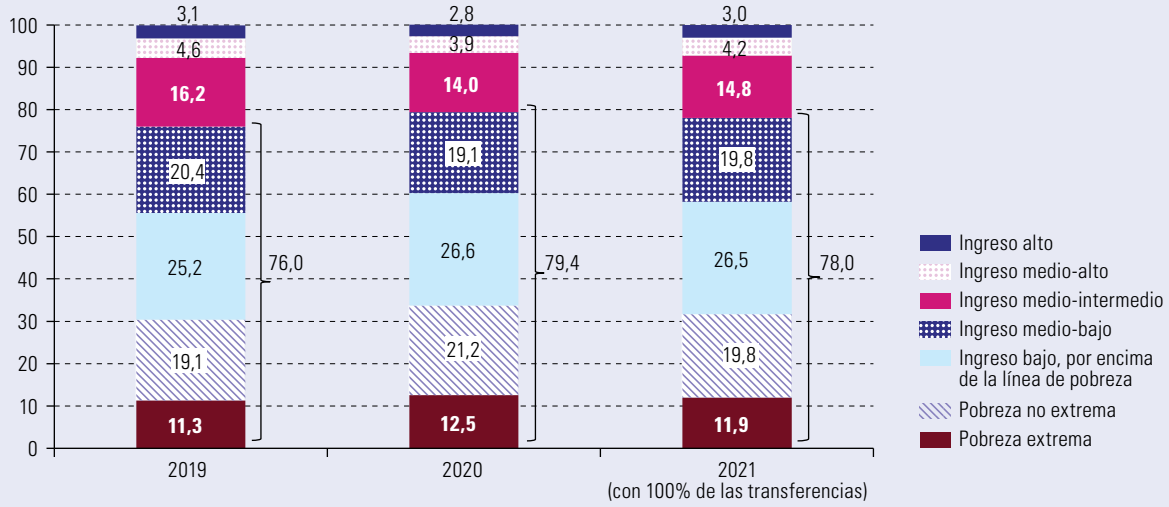
Fuente: M. Torero, presentación efectuada en la Tercera Reunión Hemisférica de Ministros/as y Secretarios/as de Agricultura de las Américas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 15 de abril de 2021.

- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha documentado estrategias de ajuste puestas en marcha por los hogares, como reducción del consumo, la compra de sustitutos más baratos y el intercambio de alimentos entre familias (PMA, 2021).
- La falta de ingresos monetarios o las rupturas en las cadenas de distribución han llevado a que las personas vulnerables aumenten el uso de recursos naturales para la alimentación, el autoempleo y como fuente de energía.
- En 2020, 29 países implementaron 73 programas de entregas de alimentos, con frecuencia adaptando los programas de alimentación escolar existentes (CEPAL, 2021a). En la distribución de alimentos por canales no gubernamentales ha habido incrementos de un 49% en volumen, un 30% en número de organizaciones y un 104% en personas atendidas en 2020, comparado con 2019.
- En la agricultura familiar y los mercados locales han surgido programas de apoyo y capacitación sobre producción sostenible de alimentos para el autoconsumo o el comercio local, en entornos rurales, urbanos o periurbanos, así como iniciativas de asistencia y ayuda alimentaria centradas en poblaciones vulnerables, apoyándose en redes de solidaridad asociadas al movimiento agroecológico.
- Las ventas directas de alimentos del productor al consumidor (que en general ya existían antes de la pandemia) se adaptaron y fortalecieron para lidiar con la crisis, al tiempo que muchas cadenas de valor cortas, que vinculan a organizaciones y población rurales y urbanas, se adaptaron a los nuevos protocolos de salud y seguridad.

B. La gran vulnerabilidad de los estratos medios

- La crisis social derivada de las restricciones de movimiento, la disminución de la actividad económica y la pérdida de empleo a causa de la pandemia no solo ha tenido un efecto negativo en los estratos de ingresos bajos, sino que también ha puesto en evidencia la vulnerabilidad en que vive buena parte de la población en los estratos de ingresos medios, caracterizados por bajos niveles de cotización a la protección social contributiva y muy baja cobertura de la protección social no contributiva.
- Entre 2019 y 2020, mientras que el tamaño de los estratos de ingresos alto y medio-alto se habría contraído 1 punto porcentual, el tamaño de los estratos de ingresos medio-intermedio y medio-bajo se habría reducido 3,5 puntos porcentuales (véase el gráfico 17). En cambio, se estima un incremento de 4,7 puntos porcentuales entre los sectores de ingresos bajos (con ingresos menores a 1,8 veces la línea de pobreza), con 3,3 puntos entre la población en situación de pobreza o pobreza extrema.
- Los estratos de ingresos inferiores a tres líneas de pobreza crecieron del 76% al 79,4% del total (CEPAL, 2021a).

Gráfico 17 | América Latina (18 países[a]): población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

- Las transferencias de emergencia han permitido mitigar el impacto en los estratos bajos, pero son insuficientes. El deterioro hubiese sido mayor de no mediar la acción de las transferencias de la protección social que contuvieron, en parte, el crecimiento de la pobreza, a cambio de un aumento de los grupos de ingresos bajos no pobres. De todos modos, los tres estratos de menores ingresos habrían aumentado entre 1,2 y 2,1 puntos porcentuales cada uno en 2020.
- En 2021, los tres estratos de ingresos medios se mantendrían en un nivel menor al 41,2% registrado previo a la pandemia, pero mayor al 37% de 2020. Considerando las estimaciones de crecimiento económico para este año, esos estratos representarían un 38,8% de la población en caso de mantenerse el monto de las transferencias de 2020 y un 38,4% si estas cayesen a la mitad.
- El impacto negativo también se dio dentro de los estratos de ingresos. Así, incluso para los 243 millones de personas que se mantuvieron en los estratos medios, se proyecta una caída en sus ingresos.

C. Caídas en la cobertura de los sistemas de pensiones

- Los impactos de la crisis en el mercado laboral repercuten también en la cobertura de las prestaciones de la seguridad social: el número de los cotizantes a los sistemas de pensiones en 11 países de América Latina disminuyó un 5,3%, si se comparan los datos para el cuarto trimestre de 2020 y de 2019 (véase el cuadro 6). En general, la caída habría sido mayor entre las contribuyentes mujeres que entre los contribuyentes hombres.

Cuadro 6 | América Latina (11 países): variación de los cotizantes, trimestre octubre-diciembre de 2019 y 2020
(En número de personas y porcentajes)

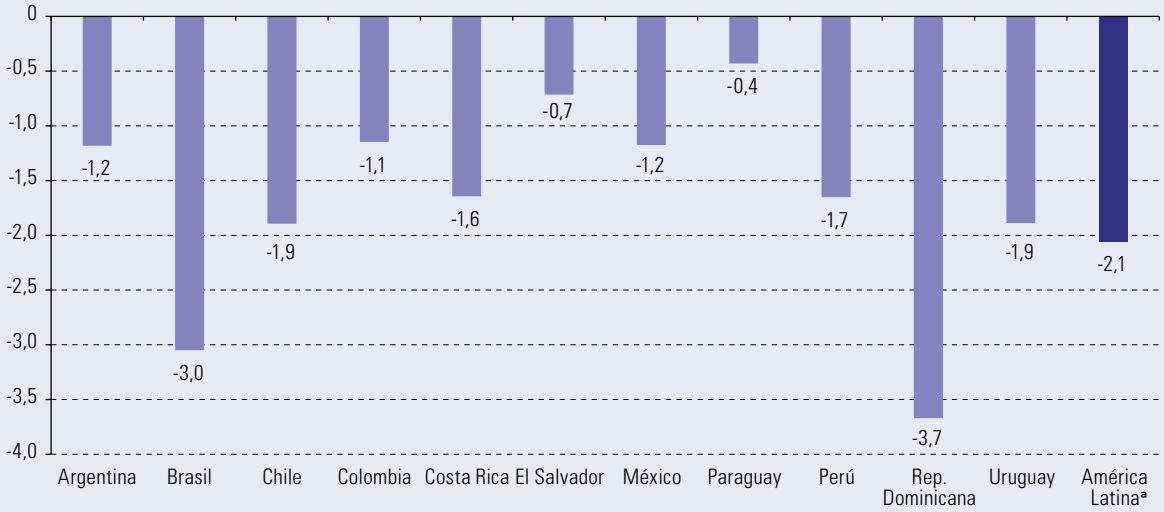
País	Número de cotizantes		Variación absoluta	Variación relativa *(porcentajes)*
	2019	2020		
Argentina[a]	12 152 230	11 929 051	-223 179	-1,8
Brasil[b]	59 394 000	55 266 000	-4 128 000	-7,0
Chile[c]	5 584 578	5 376 270	-208 308	-3,7
Colombia	9 191 897	8 909 045	-282 852	-3,1
Costa Rica	1 561 918	1 515 814	-46 104	-3,0
El Salvador	743 818	718 577	-25 241	-3,4
México[d]	20 650 839	19 909 372	-741 467	-3,6
Paraguay	817 196	808 909	-8 287	-1,0
Perú	4 883 898	4 607 920	-275 978	-5,7
República Dominicana	1 931 701	1 693 575	-238 126	-12,3
Uruguay[e]	1 424 588	1 386 639	-37 948	-2,7
América Latina (11 países considerados)[f]	118 336 662	112 121 171	-6 215 491	-5,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.
[a] Los datos de 2020 tienen carácter provisorio. Los datos de 2021 son hasta marzo de 2021 y proceden de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, "Situación y evolución del trabajo registrado", junio de 2021.
[b] Personas de 14 años o más, ocupadas en la semana de referencia, que contribuyen al instituto de previsión. Datos de la encuesta nacional de hogares continua trimestral procedentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Se informa dato en miles de personas.
[c] Cotizantes dependientes e independientes a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y al sistema de reparto.
[d] Puestos de trabajo registrados por los patrones en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
[e] Información sobre puestos de trabajo cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS).
[f] Promedio ponderado.

- La cobertura de cotizantes como porcentaje de la población en edad de trabajar cayó 2 puntos porcentuales entre el cuarto trimestre de 2019 y el mismo trimestre de 2020 en los 11 países de América Latina con información disponible. En la República Dominicana, la reducción habría llegado a 3,7 puntos porcentuales y en el Brasil a 3 puntos porcentuales (véase el gráfico 18). Hacia el futuro, se prevé que esto tendrá efectos negativos importantes con reducciones de las prestaciones y menor acceso a ellas (CEPAL, 2021a).

Gráfico 18 | América Latina (11 países): variación en la cobertura de cotizantes en la población en edad de trabajar, trimestre octubre-diciembre de 2019 y 2020

(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población", revisión 2019 [en línea] https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel; y Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

[a] Promedio ponderado.

- Los retiros de los fondos de pensiones de capitalización individual aprobados en Chile y el Perú así como los retiros parciales de las cuentas individualizadas (Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)) por razones de desempleo en México, tendrán impactos negativos en las prestaciones al momento del retiro.
- En Chile se han permitido tres retiros equivalentes cada uno a un 10% de los fondos de capitalización individual. Con el primer y segundo retiro, 3,2 millones de personas quedaron sin fondos en sus cuentas individuales (Superintendencia de Pensiones, 2021a). En el tercer retiro, del total de 6,1 millones de personas que lo solicitaron, 950.208 lo hicieron por el 100% de sus ahorros en cuentas individuales. Al 28 de mayo de 2021, la proporción del retiro solicitado con respecto al saldo en la cuenta promedio es menor en el caso de los hombres (29,7%) que en el de las mujeres (39,5%) (Superintendencia de Pensiones, 2021b).
- En el Perú, se aprobaron cinco retiros con cargo a las cuentas de capitalización individual de los afiliados al sistema privado de pensiones. Según la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (2021), 5,2 millones de personas retiraron alrededor de 8.862 millones de dólares en los primeros cuatro retiros.
- En México, entre enero de 2020 y marzo de 2021, todos los meses se reportaron retiros de las AFORES por motivos de desempleo. Los montos retirados equivalen a unos 1.500 millones de dólares.

D. Las imprescindibles transferencias de emergencia

- En 2020, 32 países de América Latina y el Caribe adoptaron 263 medidas de protección social no contributiva destinadas a mantener el consumo y garantizar condiciones de vida básicas, entre las que se incluyen las transferencias monetarias y en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Las transferencias de emergencia llegaron a 326 millones de personas, el 49,4% de la población de la región (CEPAL, 2021a).
- Los anuncios relacionados con estas medidas equivalen a 86.214 millones de dólares (1,25% del PIB de 2019); en el promedio simple, serían equivalentes a 78 dólares por habitante.
- La implementación de las medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares permitió contener parcialmente el aumento de la pobreza y la pobreza extrema en 2020. De no haberse implementado las transferencias monetarias de emergencia, la tasa de

pobreza habría sido 3,5 puntos porcentuales mayor y la tasa de pobreza extrema 2,3 puntos porcentuales mayor (CEPAL, 2021a).

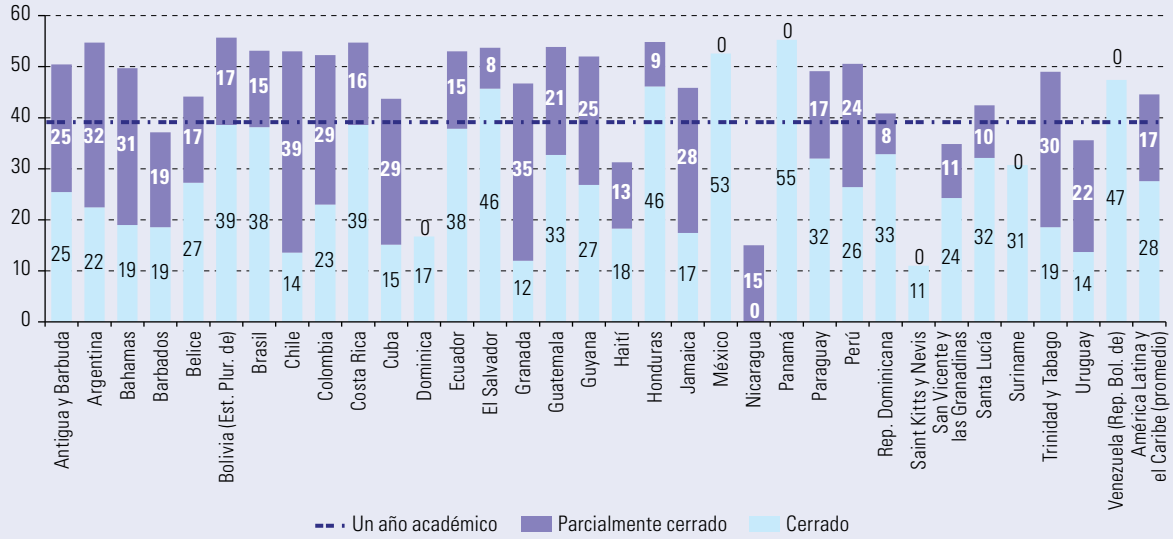
- En los primeros cuatro meses de 2021, en 20 países de América Latina se anunciaron (o se extendieron) medidas de transferencias de emergencia equivalentes a cerca de 10.000 millones de dólares. Estas medidas cubren cerca de 60 millones de hogares en los que viven alrededor de 231 millones de personas (29% de la población de los países de la región)[7].
- Los recursos equivalen, en promedio simple, al 0,26% del PIB de 2020. De mantenerse este nivel de gasto en los restantes ocho meses de 2021, se alcanzaría un gasto anual del 0,78% del PIB de 2020. Así, en 2021 se destinarían la mitad de recursos a las transferencias monetarias de emergencia respecto de 2020 (1,55% del PIB de 2019).
- En la Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) ha sido reemplazado por otros programas de transferencia, por ejemplo el denominado Potenciar Trabajo, que paga a cada beneficiario la mitad de un salario mínimo. Además, se ha aumentado un 50% el monto de la Tarjeta Alimentar para la compra de alimentos de la canasta básica y también su cobertura a las familias con niños de hasta 14 años (antes cubría a aquellas con niños de hasta 6 años).
- En el Brasil, en abril de 2021, se reanudó la principal medida de transferencias monetarias de emergencia, el *Auxílio Emergencial*, que estuvo suspendida entre enero y marzo. Se harían siete pagos, con un monto promedio menor que la mitad del entregado en 2020 (250 reales mensuales en lugar de 600 reales —115 dólares— por familia). Sin embargo, se mantuvo un diferencial para las mujeres proveedoras en hogares monoparentales (375 reales mensuales).
- En Chile, en enero de 2021, se modificó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para entregar aportes a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad residentes en comunas en cuarentena total o parcial (2,5 millones de hogares). En abril, se amplió la cobertura del IFE sin requisitos sobre la situación sanitaria de la comuna de residencia a las familias del 80% más vulnerable según el Registro Social de Hogares, alcanzando a 4,7 millones de hogares.
- En México se ha seguido con la ruta de expansión y consolidación de las transferencias monetarias universales iniciada en 2019 que han jugado un importante papel como mecanismo de transmisión de ingreso a los hogares durante la crisis sanitaria. En el caso de la pensión universal de adultos mayores, que cuenta con un padrón de aproximadamente 8,2 millones de personas, se ha decidido ampliar la cobertura, desde el segundo semestre de 2021, de los mayores de 68 años a los mayores de 65 y se busca que, al final de la presente administración (2024), el monto de la transferencia sea equivalente a una línea de pobreza. Actualmente, su monto equivale a 0,54% del PIB, cifra que se estima que llegará al 1,3% en 2024.
- En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Honduras y el Perú se han anunciado bonos por única vez, mientras que en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y el Paraguay no se ha anunciado la reanudación de las transferencias de emergencia a los hogares en 2021.
- En varios países continúan las transferencias en especie y, en particular, los programas de alimentación escolar: en Haití, por ejemplo, el programa de comedores escolares se mantendrá en 2021 con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los Gobiernos de Chile y el Uruguay comenzaron a aportar a las "ollas comunes" comunitarias para asegurar la alimentación de los más pobres.

E. El riesgo de una generación perdida

- Los países de la región llevan, en promedio, más de un año académico sin clases presenciales o con períodos extensos de interrupción (véase el gráfico 19).
- Al 31 de mayo de 2021, producto de la persistencia en los niveles de contagio, la mayor parte de los países de la región mantenía los centros educativos cerrados (8 países) o parcialmente cerrados (18). En solo 7 de los 33 países de la región, las escuelas funcionaban completamente. La interrupción de la escolaridad presencial ha afectado a 167 millones de estudiantes de todos los niveles educativos (CEPAL/UNESCO, 2020).

[7] Datos de la CEPAL, sobre la base de información oficial de los países y CEPAL (2021f y 2021g).

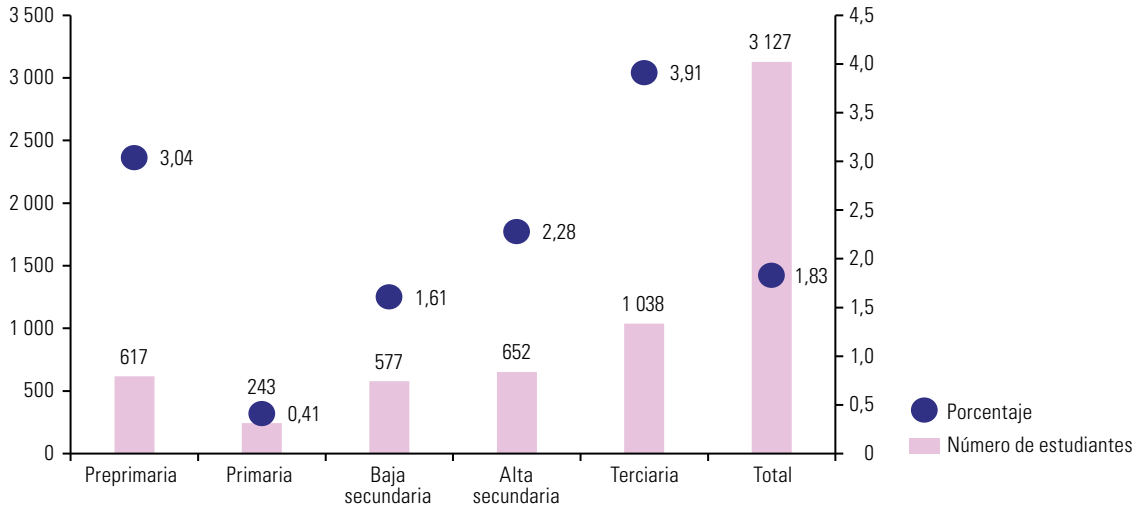
Gráfico 19 | América Latina y el Caribe (33 países): tiempo de cierre completo o parcial del sistema educativo presencial (primaria, secundaria y enseñanza superior), 16 de febrero de 2020 a 31 de mayo de 2021
(En número de semanas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Total duration of school closures", 2021 [en línea] https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures.

- Si bien se ha impulsado la continuidad de los procesos educativos por vía remota usando medios digitales o tradicionales (como la TV o la radio), los efectos de la brecha digital se han ampliado en el caso de las poblaciones rurales y de menores ingresos que tienen menos acceso a conectividad y menos habilidades para aprovechar este tipo de tecnologías. Esto es particularmente importante en la medida en que 66,2 millones de hogares de la región no cuentan con conexión a la Internet (datos de 14 países).
- Se ha apreciado, además, la importancia de la educación presencial y de la interacción entre pares en los procesos de enseñanza y de formación. Incluso los grupos poblacionales que han mantenido la conexión remota con el sistema educativo resienten la ausencia de la interacción presencial con sus profesores y pares.
- La crisis sanitaria prolongada tendrá consecuencias de largo plazo en estas generaciones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pese a los esfuerzos de autoridades, docentes y alumnado. Habrá retrasos y aumento de brechas en los logros de aprendizajes que serán difíciles recuperar en el corto plazo. Las pérdidas de aprendizaje por la falta de concurrencia a las escuelas se estiman en hasta un año de escolaridad (García Jaramillo, 2020). La proporción de estudiantes que no alcanza el nivel mínimo de las competencias cognitivas básicas en la región podría aumentar más del 20%, es decir unos 7,6 millones de jóvenes (Banco Mundial, 2021).
- Aumentarán también las tasas de abandono escolar entre adolescentes y jóvenes; así, 3,1 millones de jóvenes, niñas y niños habrían sido excluidos de la educación (UNESCO, 2020). El mayor impacto será para los estudiantes de nivel terciario debido al costo asociado a este nivel de estudios, y para los de nivel preprimario por la dificultad de continuar la instrucción a distancia para estas edades (véase el gráfico 20).
- La probabilidad de completar la educación secundaria en 18 países de América Latina caería del 56% al 42%, afectando de manera particular a los adolescentes de familias con bajo nivel educativo, cuya probabilidad se reduciría casi 20 puntos porcentuales (Neidhöfer, Lustig y Tommasi, 2020 y 2021).
- En 2020, la pobreza infantil habría afectado al 51,3% de niños, niñas y adolescentes, es decir, a más de 91 millones de ellos (CEPAL, 2021a). En la pandemia, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes corren más riesgo de padecer inseguridad alimentaria, de sufrir violencia o maltrato físico y de que aumente su exposición al trabajo infantil.

Gráfico 20 | América Latina y el Caribe (30 países)[a]: estudiantes en riesgo de no retornar a la educación, proyecciones a junio de 2020[b]
(En miles de estudiantes y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "How many students are at risk of not returning to school?: Advocacy paper", *UNESCO COVID-19 Education Response*, París, 30 de julio de 2020.

[a] Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

[b] Proyecciones basadas en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre caída del PIB per cápita, matrícula histórica e índice de paridad de género en educación. Los detalles metodológicos se encuentran en UNESCO (2020).

- De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2020), la pandemia podría representar un retroceso de cinco años en la reducción de la tasa específica de fecundidad en adolescentes de América Latina y el Caribe, que pasaría de 61 a 65 nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes de 15 a 19 años. Esto tiene un fuerte impacto en términos de desigualdad de género ya que la trayectoria educativa y de desarrollo de estas mujeres adolescentes y jóvenes son negativamente afectadas por el incremento radical de la carga de trabajo de cuidado no remunerado luego del embarazo, que la mayoría de las veces afecta la salud integral de las adolescentes madres.
- Más aún, desde que se declaró la pandemia, en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, la violencia de género contra las mujeres y las niñas, en particular la que sucede en el hogar se ha visto agravada por las medidas de confinamiento, distanciamiento físico y restricción de la movilidad, que aumentaron el aislamiento de las mujeres de sus redes de apoyo y generaron barreras adicionales al acceso a servicios esenciales. Se vive así una pandemia en la sombra.

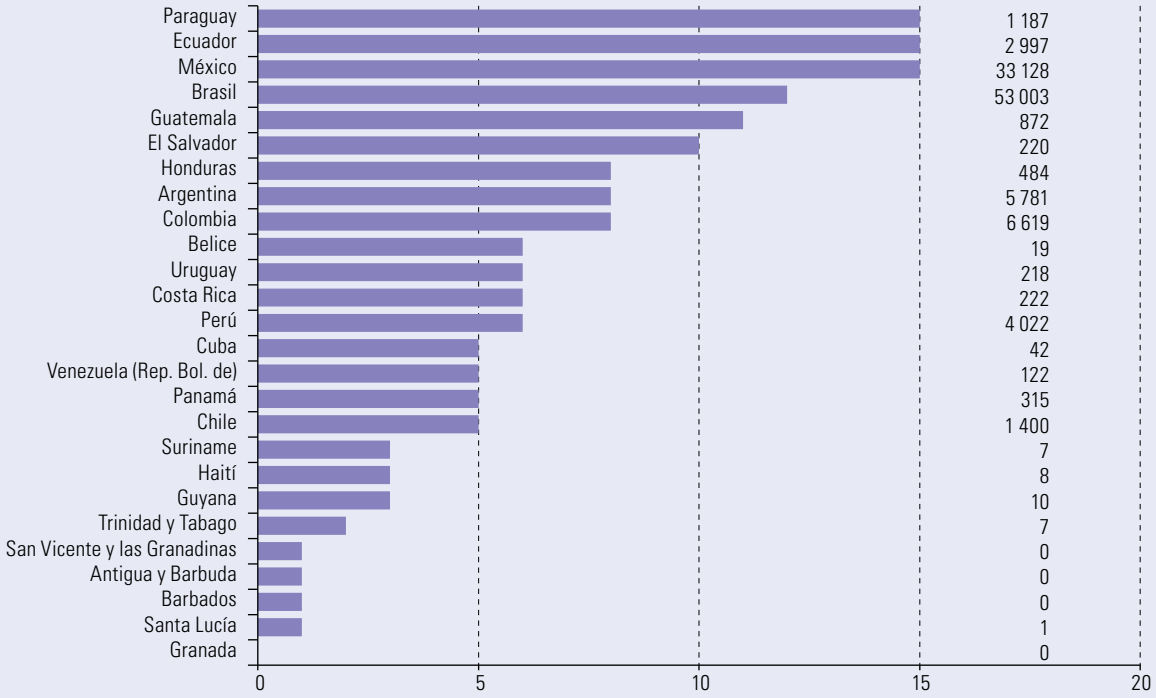
III. Persiste el deterioro ecológico y retroceden las políticas ambientales

A. La caída de la actividad dio solo un breve alivio a la naturaleza

- Las declaraciones y los anuncios de mayor ambición en las políticas ambientales explícitas se distancian cada vez más del rumbo seguido por las políticas ambientales implícitas en la acción sectorial.
- La pandemia ha empeorado el estado ambiental por la caída en los presupuestos del sector, el debilitamiento financiero de los sistemas de transporte público, la retracción en la vigilancia de la explotación de los recursos naturales y la orientación poco favorable al medio ambiente de la mayor parte del gasto de respuesta y recuperación, en el que se realizan cuatro unidades de gasto en actividades altas en carbono por cada unidad de gasto aplicada a opciones consideradas verdes.

- La contaminación atmosférica agudiza la propagación del coronavirus y exacerba sus efectos en la morbilidad y la mortalidad causadas por el virus (Bolaño-Ortiz y otros, 2020; Fattorini y Regoli, 2020; Zhou y otros, 2021). La exposición a la misma sería imputable por hasta el 15% de las muertes informadas en algunos países de la región debidas a la pandemia (véase el gráfico 21).

Gráfico 21 | América Latina y el Caribe (26 países): mortalidad por COVID-19 imputable a la exposición a largo plazo a la contaminación atmosférica generada por las emisiones humanas
(En porcentajes de las muertes por COVID-19 informadas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del número de muertes reportadas por E. Dong, H. Du y L. Gardner, "An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time", *The Lancet*, vol. 20, Nº 5, mayo de 2020 (datos actualizados al 20 de mayo de 2021), y de acuerdo con los coeficientes estimados por A. Pozzer y otros, "Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19", *Cardiovascular Research*, vol. 116, Nº 14, diciembre de 2020.
Nota: Para San Vicente y las Granadinas se utiliza el dato correspondiente a San Vicente.

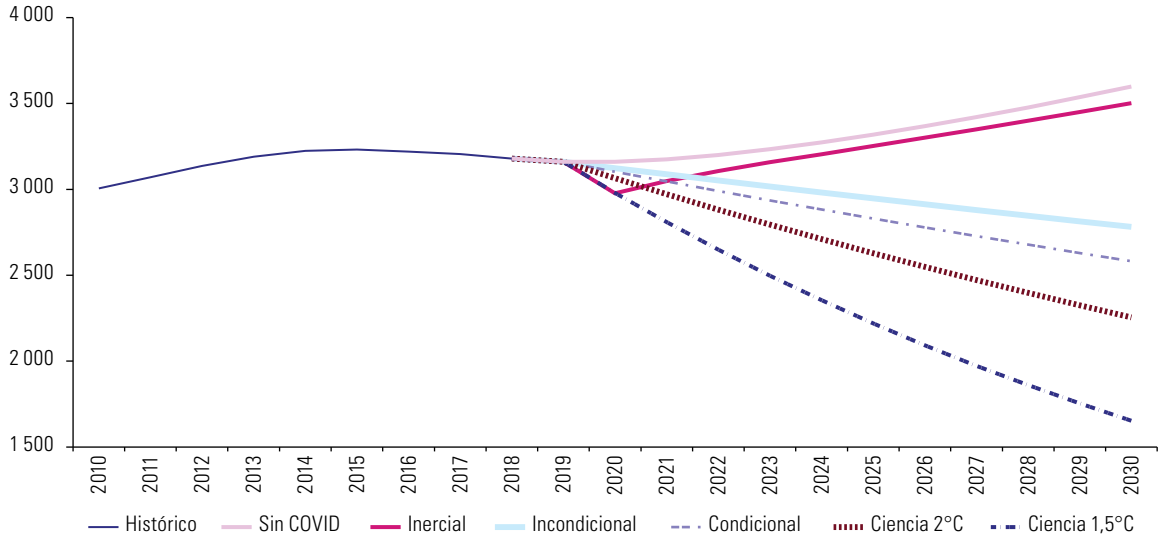
- Las cuarentenas y los cierres de establecimientos comerciales produjeron como contrapartida mejoras locales de la calidad del aire. Durante los confinamientos, las partículas suspendidas (PM10) cayeron hasta en un 58% y los óxidos de nitrógeno hasta en un 70% en los casos más significativos informados (PM10 en Lima y NOx en Medellín, en marzo-abril de 2020). También hubo efectos muy importantes en Bogotá, Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago.
- Sin embargo, esas mejoras, al igual que las de las emisiones de gases de efecto invernadero, fueron temporales y se disiparon al retomarse las actividades económicas (ESA, 2021). Así, se prevé que las emisiones aumenten un 5% en 2021.
- Aunque el freno en la actividad urbana inducido por la recesión pareció un alivio para la naturaleza, solo fue así en cuanto a las emisiones provenientes del transporte urbano y aéreo.
- La disminución de la demanda de pasajeros en el transporte público ha sido general: un 17% en Montevideo, un 31% Bogotá, hasta un 44% en Ciudad de México y un 60% en Lima (datos al 15 de mayo de 2021 de Moovit[8]). Esta caída, combinada con las restricciones en la ocupación y la obligación de mantener el servicio, se traducen en un importante desfinanciamiento de la operación de los sistemas de transporte público y posiblemente de los mecanismos financieros públicos para garantizar el servicio.
- La reducción de las emisiones fue menor de lo necesario para cumplir con los objetivos climáticos del Acuerdo de París. Para evitar el aumento de 1,5 °C de la temperatura es preciso

[8] Véase [en línea] https://moovit.com/es/about-us-es/.

reducir las emisiones globales, en promedio, a una tasa del 7,6% cada año de 2020 a 2030. La reducción de emisiones de 2020 fue insuficiente para corregir la trayectoria en curso. Sin un cambio estructural progresivo, que debería ser parte central de las medidas de recuperación, el crecimiento económico ubicará la trayectoria de las emisiones por encima de la que requiere el cumplimiento de los compromisos asumidos en 2023 (véase el gráfico 22). Alrededor de 2024 las emisiones superarán el nivel de 2019.

- La ventana de oportunidad para lograr los objetivos del Acuerdo de París se está cerrando a gran velocidad.

Gráfico 22 | América Latina y el Caribe: emisiones a 2030 en distintos escenarios, 2010-2030
(En MtCO2eq)

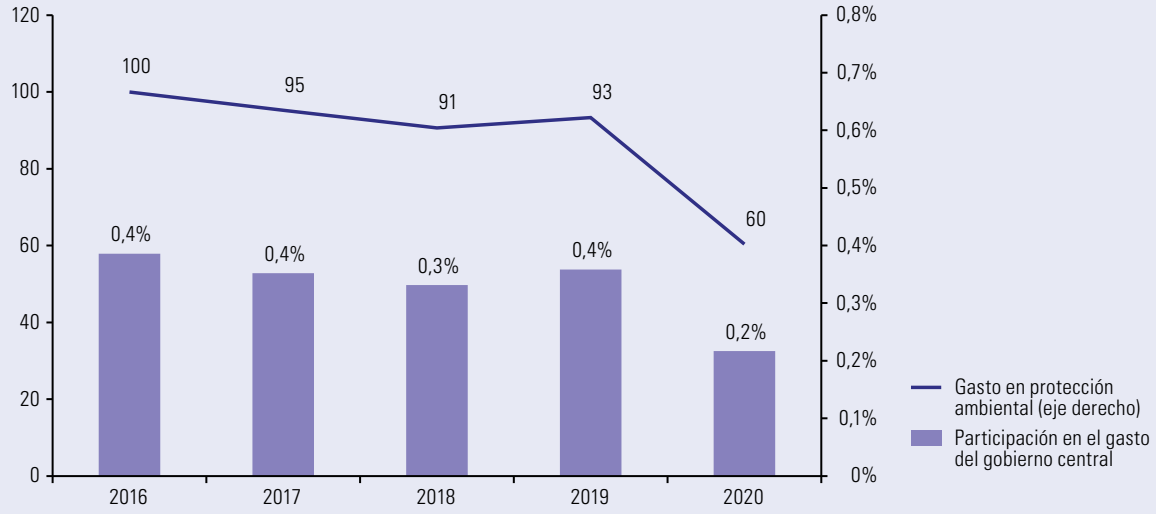


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de la información de emisiones por país del período 1990-2018 procedente de Instituto de Recursos Mundiales, Climate Watch [en línea] www.climatewatchdata.org.
Nota: Los datos se basan en información de diversas fuentes y pueden no coincidir con los inventarios oficiales presentados por los países. Las emisiones excluyen las relacionadas con el cambio de uso de suelo. Se supone una tasa de crecimiento promedio del PIB del 1,4% entre 2019 y 2030.

B. Menos presupuesto público para sostener el énfasis declarativo

- La combinación de los recortes al gasto público no destinado a la atención de la emergencia y el debilitamiento de la acción regulatoria se han traducido en un retroceso en la capacidad de acción de los gobiernos en el área ambiental. Su contraparte es un aumento de las actividades no reguladas o ilícitas (por ejemplo, el tráfico ilegal de madera) en las fronteras naturales.
- El presupuesto o gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe, en la clasificación funcional del gasto y medido en dólares corrientes, ha experimentado, en promedio, un descenso constante en los últimos años. Este hecho se agrava en el período 2019-2020, cuando el promedio para 11 países analizados muestra una caída del 35%. Entre 2016 y 2019, el gasto en protección ambiental promediaba únicamente el 0,4% del gasto del gobierno central y en 2020 se redujo a solo un 0,2% (véase el gráfico 23).
- Los paquetes de estímulo para una reactivación económica siguen siendo una oportunidad para alentar las inversiones en sectores con bajas emisiones de carbono. Representan cantidades considerables; el monto anunciado en 2020 por las 50 economías más grandes del mundo asciende a 14,6 billones de dólares en medidas fiscales (17% del PIB mundial de 2019). Aproximadamente un cuarto del monto irá a paliar los efectos de la pandemia, mientras que 1,9 billones de dólares (aproximadamente un 13% del total) a inversiones de largo plazo (por ejemplo, infraestructura), y el monto restante corresponde a gasto con destino no especificado. De la inversión de largo plazo, solamente 341.000 millones de dólares se consideran para recuperación verde, es decir un 18% de las medidas de largo plazo o un 2,5% del total de los paquetes de estímulo (O'Callaghan y Murdock, 2021).

Gráfico 23 | América Latina y el Caribe (11 países)[a]: evolución del gasto en protección ambiental, 2016-2020
(Índice 2016=100, porcentajes del gasto del gobierno central)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas presupuestarias nacionales.
[a] Incluye información funcional del gasto en protección ambiental de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, Uruguay y República Dominicana.

- En América Latina, los paquetes de estímulos anunciados suman 318.000 millones de dólares con 51.000 millones destinados a la recuperación de largo plazo; de estos, solo 1.470 millones se consideran iniciativas verdes, es decir, menos del 0,5% serían consistentes con las metas ambientales y climáticas. Los 1.470 millones dirigidos a iniciativas verdes se comparan muy desfavorablemente con los montos asignados a iniciativas altas en carbono y de alto impacto ambiental (7.440 millones) (Universidad de Oxford, 2021).
- Las medidas de recuperación mantienen a la región en una senda insostenible y no fomentan el cambio estructural, manteniendo la incoherencia entre los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los del Acuerdo de París, con sus declaraciones de apoyo, y los objetivos reales de los programas de gasto e inversión.
- Esta incoherencia es mayor aún así se consideran los anuncios de muchos países del mundo, entre ellos 15 países de la región, respecto de su mayor ambición en los compromisos de acción climática para 2030; 48 países y agrupaciones, que generan aproximadamente el 54% de las emisiones mundiales, han expresado su compromiso de que sus economías tengan emisiones netas cero a 2050. Entre ellos China, la Unión Europea y los Estados Unidos, y en América Latina y el Caribe, la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Jamaica, la República Dominicana y el Uruguay.
- En 2020 la deforestación en la Amazonía Legal brasileña aumentó a 11.088 km^2, en comparación con los 10.120 km^2 perdidos en 2019 (INPE, 2020) por la supresión total de cobertura forestal, un incremento del 9,5% respecto del año anterior. El 94% de la deforestación en la Amazonía brasileña y en el Cerrado es ilegal, con un importante riesgo económico para el mercado de materias primas y los productores e inversionistas legales (Valdiones y otros, 2021).
- Por el contrario, una inversión en la naturaleza como la reforestación genera entre 22 y 67 millones de dólares de PIB por megatonelada de carbono fijada en bosques y alrededor de 200 empleos directos e indirectos, con un costo de entre 5 y 10 millones de dólares por megatonelada fijada, según datos para la Argentina y Colombia.
- Los ataques a personas defensoras de los derechos humanos aumentaron a pesar del confinamiento. En 2020 se registraron en el mundo al menos 331 asesinatos, 93 de los cuales fueron de mujeres. De esos asesinatos, 247 se dieron en tan solo en cinco países de América Latina y 170 de ellos (69%) fueron de personas defensoras de los pueblos indígenas, la tierra o el medio ambiente (Front Line Defenders, 2021).
- La entrada en vigor, el 22 de abril de 2021, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en

América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) lo convirtió en un poderoso instrumento para garantizar la implementación de los derechos ambientales procedimentales, aún en condiciones de emergencia.

- Sin embargo, ante la amenaza y los impactos de la pandemia, siguiendo la tendencia mundial, los países de la región, según sus respectivos marcos normativos, declararon estados de excepcionalidad, acompañados de diversas restricciones que incluyeron los procedimientos administrativos, y diversos servicios comenzaron a operar exclusivamente a través del Internet.
- Estas medidas extraordinarias han perjudicado el ejercicio de los derechos procedimentales a la información, participación y justicia en asuntos ambientales debido, por ejemplo, a las prórrogas en los plazos para la entrega de la información que deben brindar las empresas para los registros de emisiones y transferencia de contaminantes, los procesos de licenciamiento ambiental y fiscalización, o la suspensión de las instancias presenciales, incluidas las de licenciamiento ambiental.

IV. Propuestas de estrategias y políticas

- Para una recuperación transformadora, se requiere que las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí. La recuperación transformadora y la construcción de un nuevo estilo de desarrollo se debe iniciar desde ahora y desde el diseño mismo de las políticas. Una recuperación con un cambio estructural progresivo y la expansión de la protección social y el avance hacia Estados de bienestar es el punto de partida de las siguientes propuestas.

A. Los países desarrollados están actuando mientras la región sigue rezagándose

- En un contexto de persistente incertidumbre, la pandemia aceleró las tendencias económicas y sociales preexistentes en la economía mundial y fortaleció las posiciones contrarias a la ortodoxia en la formulación de políticas prevaleciente durante décadas. A diferencia de la austeridad que siguió a la respuesta inicial a la crisis financiera mundial de 2008, la política fiscal expansiva fue dominante en la respuesta mundial a la pandemia.
- La capacidad de respuesta a la crisis ha agudizado las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo.
- Los países desarrollados implementaron estímulos fiscales masivos para complementar el aumento de la liquidez y las medidas monetarias expansivas. Desde el brote de la pandemia hasta marzo de 2021, movilizaron el 16,4% del PIB en gastos adicionales y créditos fiscales y el 11,3% del PIB en préstamos, capital y garantías. Los países emergentes movilizaron el 10,7% del PIB en gastos adicionales y créditos fiscales y el 7,2% del PIB en préstamos, capital y garantías, mientras que las cifras correspondientes a los países en desarrollo de bajos ingresos fueron de apenas el 1,7% y el 0,2% del PIB, respectivamente (FMI, 2021b).
- Los países que han avanzado rápidamente en la vacunación están levantando las restricciones y están pasando de formular medidas de gasto corriente para enfrentar la emergencia a diseñar los contornos de las sociedades pospandemia. El activismo político durante la pandemia ha generalizado una perspectiva en favor de políticas fiscales y monetarias expansivas a largo plazo, que suelen ir acompañadas con nuevos enfoques de las políticas productivas, el mercado laboral y el bienestar.
- Las estrategias de desarrollo para la recuperación incluyen orientaciones sectoriales específicas con énfasis en la sostenibilidad, la política industrial y una mayor autosuficiencia nacional o regional para aprovechar las tendencias aceleradas por la pandemia y adaptarse al entorno geopolítico actual.
- El marco financiero plurianual de la Unión Europea para 2021-2027 implica casi el doble de los recursos del marco previo e incluye un nuevo mecanismo temporal, Next Generation EU, para financiar un plan de recuperación económica por un valor aproximado de 750.000 millones de euros (en precios de 2018), centrado en construir sociedades más sostenibles, más resilientes y mejor preparadas para las transiciones ecológicas y digitales (Consejo Europeo, 2021).

- El decimocuarto plan quinquenal de China para 2021-2025, ratificado en marzo de 2021, se enfoca, por un parte, en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, llamado "circulación dual", que reconoce la importancia de fomentar el consumo interno y que el crecimiento no sea solo dirigido por las exportaciones, y, por otra, en el desarrollo tecnológico, la autosuficiencia, la innovación y el despliegue de las industrias nacionales.
- En los Estados Unidos —además de los 4,2 billones de dólares en recursos presupuestarios asignados para apoyar a los hogares, proteger a las empresas y fortalecer el sistema de salud desde el brote de la pandemia—, el Plan de Empleo Estadounidense (*American Jobs Plan*) propuesto asignaría aproximadamente 2 billones de dólares de gasto en infraestructura de transporte, servicios públicos y digitales, así como manufactura e innovación, con una fuerte orientación hacia la mitigación del cambio climático. Asimismo, el Plan para las Familias Estadounidenses (*American Families Plan*) propuesto asignaría una cantidad similar para reforzar el cuidado de niñas, niños, y adolescentes, programas de educación y atención médica, reconociendo la sobrecarga de cuidados que la crisis significó para las familias, especialmente para las mujeres.
- Los enfoques sectoriales que caracterizan estas estrategias de desarrollo reflejan los elementos de cooperación, competencia y rivalidad sistémica que definen el entorno geopolítico actual, particularmente entre los países occidentales desarrollados y China. El reciente Comunicado de la Cumbre del Grupo de los Siete (G7, 2021) refleja este enfoque al hacer un llamado a la cooperación con China en temas de cambio climático al tiempo que desafía aspectos de su modelo económico, su historial de derechos humanos y expresa preocupaciones sobre temas de seguridad.
- A pesar de la retórica cada vez mayor hacia la autosuficiencia y la sostenibilidad ambiental, los efectos candado (*lock-in*) de los modelos de desarrollo impiden un cambio rápido. El impulso hacia una mayor autosuficiencia probablemente encontrará obstáculos, ya que las cadenas de suministro implican una planificación significativa, inversiones y el establecimiento de relaciones estrechas con los proveedores.
- A pesar de las declaraciones sobre la priorización de sectores más sostenibles ambientalmente, los paquetes de estímulo y recuperación en los países del Grupo de los 20 (G20) incluyen 297.000 millones de dólares, la mayoría de los cuales son incondicionales, en apoyo del sector de los combustibles fósiles y las industrias dependientes de los combustibles fósiles. Por otro lado, los compromisos de energía limpia han aumentado a 230.000 millones de dólares, un 79% de los cuales se ha asignado como apoyo condicional[9].
- El aumento de las necesidades fiscales y de la relación entre deuda y PIB ha dado lugar a debates sobre aumentos de impuestos a las personas y a las empresas. En la medida en que los mayores desembolsos fiscales se conviertan en permanentes, será necesario aumentar la recaudación de impuestos de manera progresiva. En la reunión de julio de los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G20 probablemente se acordará una solución sobre la asignación de derechos fiscales y un impuesto corporativo mínimo global.
- El alza de la inflación es un riesgo que puede descarrilar los programas de recuperación de los países desarrollados. Un debate en curso, principalmente en los Estados Unidos, cuestiona si el aumento de los índices de precios en los últimos meses es transitorio o refleja una economía que comienza a sobrecalentarse. Los precios más altos de las materias primas y la escasez de insumos de producción críticos han impulsado la inflación reciente, pero queda por ver en qué medida los ahorros acumulados durante la pandemia y la demanda latente impulsan los aumentos de precios aún más.
- Si bien el resultado de estos debates sobre políticas depende de lo que ocurra en un contexto de gran incertidumbre, los países que cuentan con los recursos para hacerlo están abordando desafíos de desarrollo de largo plazo directamente y con montos de recursos sin precedentes. El replanteo de las estrategias de desarrollo en las economías más grandes tendrá repercusiones deseadas y no deseadas en el mundo en desarrollo.

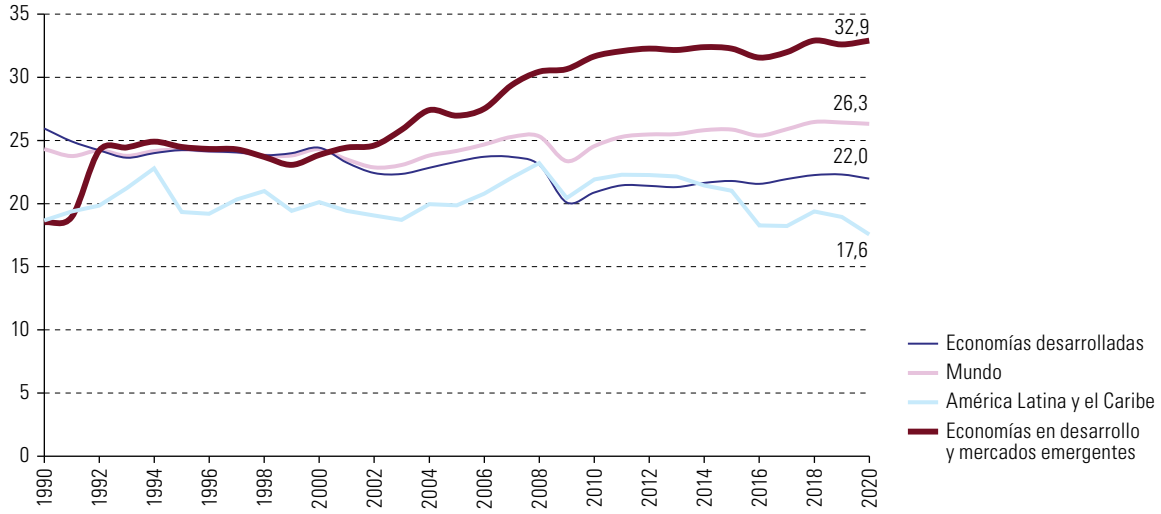
[9] Datos de enero de 2020 al 6 de julio de 2021 de Energy Policy Tracker [en línea] https://www.energypolicytracker.org/.

- En contraste, la región no cuenta con una visión estratégica para adaptarse a estos cambios profundos en el entorno mundial, no supera las trampas de los países de ingreso medio y sigue atrapada en una senda de baja inversión, alta heterogeneidad estructural, primarización, limitada densidad tecnológica y marcada concentración en sectores y actividades de baja productividad y valor agregado. Frente a un mundo que cambia aceleradamente, la región corre el riesgo de profundizar su condición periférica.
- Se requiere un debate amplio e inclusivo de la comunidad internacional para repensar la recuperación. Esto debe ir más allá del G7 y del G20 para responder a las necesidades de las economías de menor tamaño, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe.

B. Sostener las políticas fiscales expansivas

- A pesar del deterioro en los indicadores fiscales, la persistencia de la pandemia, el lento crecimiento estructural la región, los aumentos de la pobreza y la desigualdad, y la lenta recuperación del mercado de trabajo exigen mantener políticas fiscales expansivas para continuar mitigando los efectos de la pandemia y avanzar en una recuperación transformadora con igualdad.
- En el corto plazo, es necesario mantener las transferencias sociales de emergencia y mejorar los ingresos laborales mediante aumentos reales del salario mínimo, negociaciones colectivas u otros instrumentos salariales. También es necesario apoyar a sectores productivos para evitar la quiebra masiva de mipymes e impulsar políticas en favor del empleo. Desde un punto de vista estratégico, es esencial revertir la caída de la inversión que viene dándose desde hace largo tiempo, que muestra la menor tasa en comparación con otras regiones y que, en 2020, alcanzó su nivel más bajo de las últimas tres décadas (véase el gráfico 24).

Gráfico 24 | Relación entre inversión y PIB, 1990-2020
(En porcentajes, sobre la base de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2021 [en línea] https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April.

- La diferencia entre la tasa de inversión de América Latina y el Caribe y la de las economías en rápida transformación en Asia compromete los avances en materia de competitividad y productividad, así como las perspectivas de crecimiento. Una recuperación transformadora requiere de tasas de inversión mucho mayores a las históricas y a las que se observan en este momento.
- La CEPAL ha identificado un conjunto no exhaustivo de sectores dinamizadores para un gran impulso inversor que permitirían avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible. Entre estos sectores destacan el de las fuentes energéticas renovables no convencionales; la electromovilidad urbana; la universalización de la digitalización; la industria farmacéutica, en especial en lo referido a vacunas; la bioeconomía; la economía del cuidado; la economía circular, y el turismo sostenible.

- En todos ellos existen espacios para políticas industriales y tecnológicas orientadas a la generación de empleos de calidad, la innovación, la diversificación de las exportaciones, las acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y esfuerzos de cooperación regional. En el cuadro 7 se presenta un ejemplo de los importantes efectos que tendría un fuerte impulso a la inversión en la universalización de los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad.

Cuadro 7 | América Latina y el Caribe (18 países): beneficios y costos de la inversión para universalizar la cobertura de agua potable y saneamiento gestionados de manera segura y electricidad

Rubro	Agua y saneamiento gestionados de manera segura	Electricidad
Población de América Latina y el Caribe sin acceso (último año disponible)	166 millones de personas (sin agua potable gestionada de manera segura) 443 millones de personas (sin saneamiento gestionado de manera segura)	19 millones de personas (sin acceso a electricidad) 77 millones de personas (sin acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar)
Costo anual del no pago de cuentas de agua, saneamiento y electricidad, quintiles I y II por medidas asociadas a la pandemia (porcentajes del PIB regional)	0,12%	0,29%
Inversión requerida anualmente hasta 2030 para universalizar la cobertura (porcentajes del PIB regional)	1,3%	1,3%
Relación costo-beneficio por dólar invertido	2,4 dólares en agua potable 7,3 dólares en saneamiento	No disponible
Nuevos empleos directos (millones de empleo por año)	3,6	0,5
Beneficios socioeconómicos y externalidades positivas		
Acceso universal Mejora de salud pública y ambiental, reducción de contagios Impulso a las transiciones hídrica y energética sostenibles Mayor producción y uso de energías renovables Reducción de emisiones de CO_2 en casi 100 millones de toneladas equivalente Reducción de la contaminación del agua y del aire Incentivos para la integración y complementariedad energética regional		
Requisitos regulatorios		
Certeza jurídica para todos los actores, desde los inversionistas hasta los planificadores, con legislación clara y transparente para que los riesgos puedan ser identificados y gestionados por inversores y otros actores del mercado. Regular la neutralidad tecnológica que las empresas del sector demandan, especialmente en relación a la utilización y exploración de tecnologías frente a nuevas fuentes como el hidrógeno. Un regulador público con capacidad institucional e instrumentos para responder a la dinámica de la demanda creciente de los servicios, asegurando la competencia entre actores.		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- La expansión del empleo y del PIB basada en un esfuerzo inversor permitiría compensar sus efectos sobre el déficit fiscal en el corto plazo por medio de una mayor recaudación y la creación de empleos formales. El efecto multiplicador del gasto en un contexto recesivo tendría un efecto favorable en la relación entre deuda y PIB, que es el indicador más adecuado de sostenibilidad fiscal de la deuda en moneda nacional. En la medida en que los aumentos de productividad laboral y eficiencia energética fortalezcan a la competitividad, disminuirá la presión sobre el sector externo.
- Sostener una política de gasto expansiva durante 2021 y a futuro requiere de medidas para acceder a financiamiento, reducir pérdidas tributarias en el corto plazo y fortalecer los ingresos fiscales en el mediano plazo. En el corto plazo, es central eliminar la evasión tributaria, que representa una pérdida de recursos de 325.000 millones de dólares (6,1% del PIB regional) y también, reducir los gastos tributarios, que representaron ingresos no percibidos del 3,7% del PIB.

- En el mediano plazo, se debe aumentar progresivamente la recaudación tributaria para dar sostenibilidad al gasto público, lo que requiere incrementar los impuestos sobre la renta, extender el alcance de los impuestos a la propiedad y al patrimonio (riqueza), revisar y actualizar de forma progresiva las regalías por la explotación de recursos no renovables, y considerar impuestos a la economía digital, y a bienes y servicios que causen daños ambientales o a la salud pública.
- Las políticas de fiscales deben incorporar un enfoque de género en el análisis de los efectos distributivos de los ingresos, los gastos y la inversión, así como en el ciclo presupuestario. Es necesario asignar recursos suficientes para servicios clave a fin de modificar la injusta organización social de los cuidados y garantizar que las reasignaciones y los recortes presupuestarios no afecten el financiamiento de la política para la igualdad de género.
- La sostenibilidad y orientación de la política fiscal requiere de nuevos pactos sociales y fiscales que contribuyan a la reactivación de la inversión, el empleo, la igualdad, el cierre de brechas de género y la acción climática. Esto es así porque, en un contexto de incertidumbre, elevada capacidad ociosa y recesión, los estímulos a la inversión privada son mínimos y la inversión pública puede y debe ser un dinamizador de la inversion total.
- Estos pactos pueden dar un horizonte expansivo a la política fiscal que evite demandas prematuras de consolidación fiscal y austeridad que frenen la recuperación. Las políticas fiscales contractivas combinadas con políticas monetarias expansivas podrían agudizar los problemas distributivos y de baja inversión que se observaban antes de la pandemia.

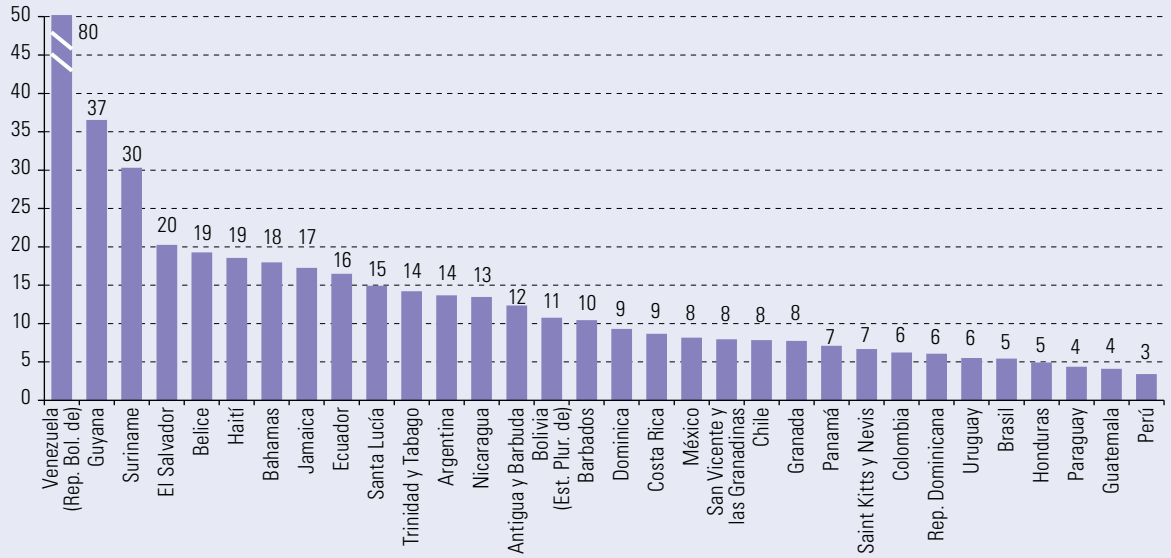
C. Financiamiento para el desarrollo: potenciar nuevas iniciativas

- Durante 2021, el principal reto de las autoridades monetarias será mantener el espacio para sostener políticas monetarias expansivas mediante instrumentos convencionales y no convencionales. También será importante poner énfasis en el manejo de las reservas internacionales para responder a factores desestabilizadores que podrían acentuar la volatilidad cambiaria, llevar a una reversión en los flujos de capital o aumentar la posibilidad de crisis bancarias.
- Las iniciativas de alivio de la deuda requieren cambios en la arquitectura de la deuda internacional. Es necesario un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda soberana para hacer frente a las obligaciones contraídas con los acreedores privados, y una agencia multilateral de calificación crediticia. A la vez, la heterogeneidad de los perfiles de endeudamiento y la vulnerabilidad de la deuda en la región hacen necesario delinear una estrategia de reducción de la deuda que no adopte un enfoque único.
- Se debe ampliar el alcance de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda promovida por el G20 de modo que abarque a todas las partes interesadas pertinentes (es decir, el sector privado y las instituciones multilaterales) y a los países vulnerables de ingreso medio. Además, la iniciativa debe prolongarse más allá de 2021.
- La iniciativa más fuerte para expandir la liquidez es la propuesta de una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) equivalente a 650.000 millones de dólares, que contempla la reasignación de los DEG a las economías en desarrollo.
- La reasignación de los DEG los dividiría en tres partes. La primera consistiría en aumentar el financiamiento del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP), que ya se financia en gran medida con los préstamos de DEG de los países desarrollados. Los DEG canalizados al FFCLP solo beneficiarían a los países de menores ingresos. La segunda consistiría en un fondo fiduciario para financiar la lucha contra el cambio climático, la transformación digital y los gastos relacionados con la salud. La tercera parte se destinaría a apoyar préstamos de bancos multilaterales de desarrollo mediante la creación de otro fondo fiduciario.
- América Latina y el Caribe se beneficiaría de una nueva emisión de DEG que permitiría fortalecer la posición externa de algunas de las economías más pequeñas y endeudadas, disminuyendo así su prima de riesgo y liberando recursos para el financiamiento de gastos para enfrentar la pandemia. La contribución de una nueva asignación de DEG como porcentaje de las reservas internacionales (además de las participaciones existentes) oscilaría entre el 80% en

la República Bolivariana de Venezuela y el 3% en el Perú (véase el gráfico 25). El consiguiente aumento de las reservas internacionales proporcionaría un importante colchón financiero mediante la reducción del riesgo y el fortalecimiento de la posición de la balanza de pagos.

- La propuesta del FMI debería incluir un fondo fiduciario para los países de ingreso medio, como el existente FFCLP para los países de ingresos bajos, para el financiamiento de proyectos ligados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico 25 | Tenencia total de derechos especiales de giro (DEG) como porcentaje de los activos de reservas luego de una emisión de DEG equivalente a 650.000 millones de dólares, abril de 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), "Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity (IRFCL)", 2021 [en línea] https://data.imf.org/?sk=2DFB3380-3603-4D2C-90BE-A04D8BBCE237.
Nota: Tipo de cambio 1 dólar = 0,701499 DEG.

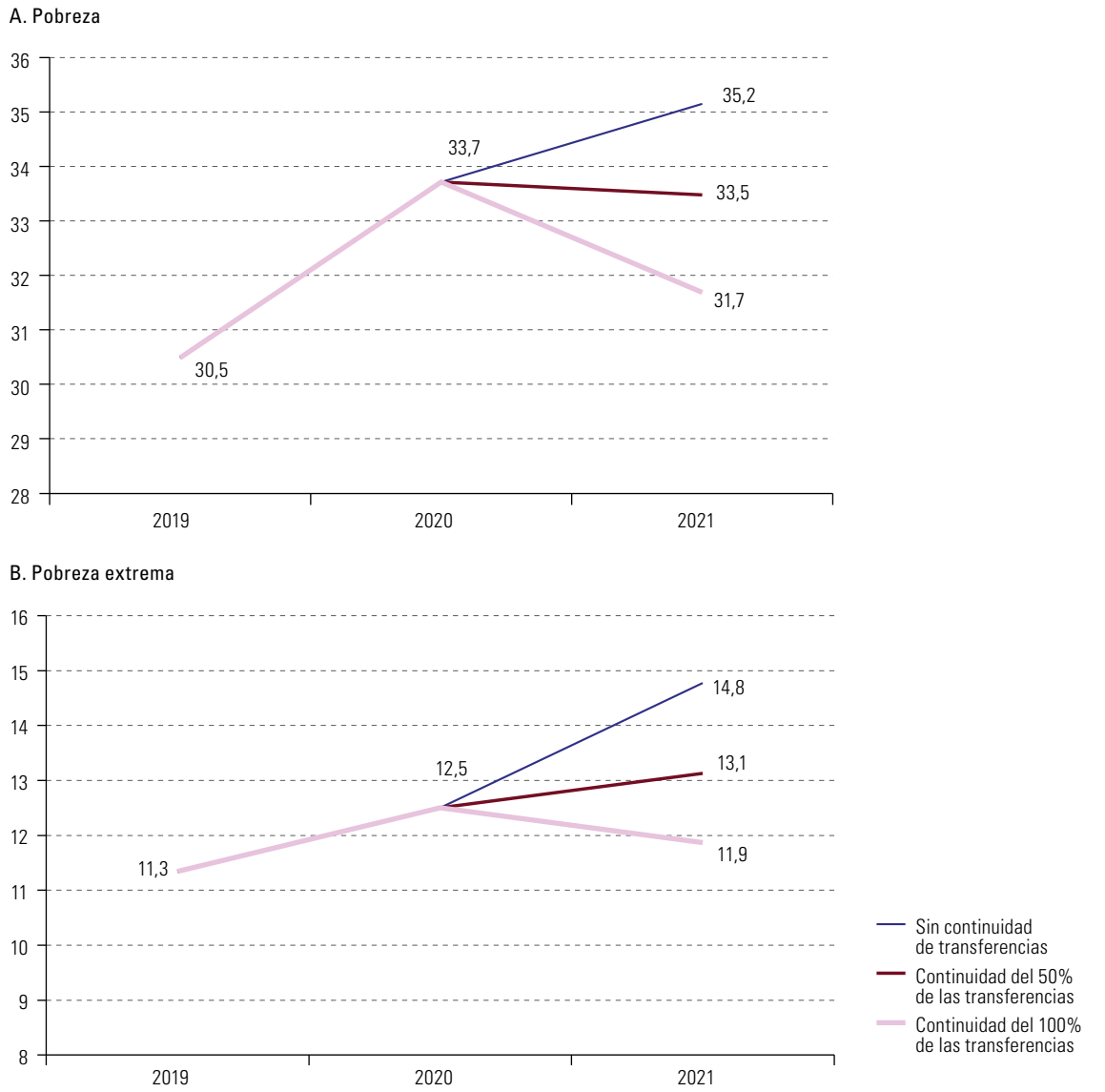
- La puesta en marcha de fondos multilaterales, como el Fondo para Aliviar la Economía COVID 19 (FACE) propuesto por el Gobierno de Costa Rica, puede complementar las iniciativas de redistribución de liquidez de los países desarrollados a los países en desarrollo. Los bancos de desarrollo también pueden contribuir a aumentar la liquidez mediante una mayor capitalización y flexibilidad en los criterios que guían sus préstamos.
- Las iniciativas de financiamiento deberían ir acompañadas de un mayor uso de instrumentos innovadores como las cláusulas sobre huracanes y los instrumentos de deuda contingente destinados a evitar el endeudamiento excesivo y a aumentar la capacidad de los países para afrontar el pago y servicio de la deuda.

D. Mantener las transferencias de emergencia

- La continuidad de las transferencias de emergencia es crucial. Los beneficios de la recuperación económica no serán suficientes para enfrentar la crisis sanitaria y social.
- Si los gobiernos descontinúan las transferencias de emergencia implementadas en 2020, los recursos disponibles para los hogares provendrían principalmente de los ingresos laborales, fuertemente golpeados ese año, y los programas continuos de protección social, implementados previamente. El incremento del ingreso promedio de los hogares será insuficiente para contrarrestar la pérdida de ingresos derivada de una descontinuación de los programas de ayuda de emergencia. En ese escenario, la pobreza extrema podría alcanzar un 14,8% (2,3 puntos porcentuales más que en 2020) y la pobreza ascendería al 35,2% (1,5 puntos porcentuales más que en 2020). La desigualdad aumentaría el equivalente a un 3% del índice de Gini.

- Si los gobiernos mantienen los programas de transferencias de emergencia con montos y coberturas similares a los de 2020 (1,55% del PIB de la región en 2019), la tendencia de la pobreza y la pobreza extrema cambiaría hacia una de disminución. La pobreza extrema se situaría en un 11,9% (0,6 puntos porcentuales menos que en 2020), y la pobreza en un 31,7% (2 puntos menos que en 2020). Aun cuando ambas disminuciones no alcanzarían para llegar a los niveles de 2019 (11,3% y 30,5%, respectivamente), son un avance en esa dirección.
- En un escenario intermedio, las transferencias monetarias de emergencia en 2021 equivaldrían a un 50% de las realizadas en 2020. En este caso, la tasa de pobreza se mantendría en niveles similares a los de 2020, llegando al 33,5% de la población, mientras que la pobreza extrema volvería a aumentar aproximadamente 0,6 puntos porcentuales (véase el gráfico 26).

Gráfico 26 | América Latina (18 países)[a]: pobreza y pobreza extrema, 2019, 2020 y 2021[b]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Los valores de 2020 y 2021 corresponden a proyecciones. Se supone que la distribución del ingreso no presentaría cambios respecto a 2020 y que todas las corrientes de ingreso mantendrían una estructura y participación constante.

- Sin la continuidad de los programas de protección social de emergencia, un gran número de personas no podrá satisfacer sus necesidades básicas a consecuencia de la insuficiente disponibilidad de empleos y los reducidos ingresos laborales, que se encontrarían en niveles inferiores a los observados antes de la pandemia.

- El aumento de la pobreza, la inseguridad alimentaria y el precio de los alimentos destacan la importancia de mantener las medidas de protección social orientadas a garantizar la alimentación saludable a los grupos más vulnerables, como los programas de alimentación escolar y de distribución de alimentos.
- En ese contexto, la universalidad, integralidad, suficiencia y sostenibilidad de la protección social es más importante que nunca. Es necesario prestar atención a la calidad de los procesos de reactivación económica y al efectivo aumento y mantenimiento de la cobertura de los programas de protección social de emergencia, que pueden incluir otras medidas, como el congelamiento de los pagos de servicios básicos o el aplazamiento del pago de deudas.
- En el marco de las estrategias de recuperación, es clave abordar opciones para fortalecer los sistemas de pensiones, mediante los procesos de reforma en curso o nuevas reformas previsionales que enfrenten los impactos de la pandemia, con énfasis en el aumento de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, la sostenibilidad financiera y la solidaridad social como criterios transversales en su formulación.
- A mediano y largo plazo, es necesario avanzar hacia la construcción de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles en el marco de sociedades del cuidado que garanticen niveles de bienestar para la población, cuya base casi exclusiva no sea el trabajo no remunerado de las mujeres.

E. Fortalecer la salud y la educación

- Debe impulsarse la cooperación y coordinación regionales para fortalecer y acelerar los procesos de vacunación, especialmente en los países más rezagados, mediante donaciones o la entrega de las dosis comprometidas.
- Es necesario avanzar en medidas de exención a los derechos de propiedad intelectual de las vacunas para facilitar su fabricación en países de la región, potenciando sus capacidades de producción.
- Dadas las restricciones en la logística local de distribución de las vacunas, la disponibilidad de insumos críticos y la limitada cobertura de los sistemas de salud, debe aumentarse la inversión en salud, específicamente en el nivel primario, con esquemas sostenibles en el tiempo que fortalezcan el sector público de la salud (CEPAL/OPS, 2020).
- Deben desarrollarse campañas comunicacionales para aumentar la confianza en las vacunas y en la salud pública dirigidas a la población más reticente. Es central asegurar que la comunicación y los procesos de vacunación sean inclusivos, considerando, por ejemplo, la accesibilidad para las personas con discapacidad y un enfoque intercultural que permita la inclusión de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las comunidades locales.
- La educación a distancia tiene límites: ha agudizado las brechas educativas estructurales y aumentado los riesgos de abandono escolar. Urge implementar una estrategia de continuidad educativa que tome en cuenta las capacidades locales de infraestructura y equipamiento, así como las habilidades de las comunidades educativas para afrontar los procesos de enseñanza en línea.
- Es necesario promover el regreso gradual y seguro a las escuelas en coordinación con el sector de la salud. Dado el impacto de la pandemia en la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, tanto por la mayor exposición a Internet como por el aislamiento social, es prioritario que las estrategias de continuidad y retorno educativo prioricen el bienestar socioemocional de los estudiantes y los docentes.
- Es urgente invertir en el cuidado y el bienestar de niñas, niños y adolescentes. La región no puede perder una generación debido a trayectorias educativas truncadas y falta de acceso a condiciones básicas para la garantía de sus derechos y su bienestar.

F. Reafirmación de una estrategia transformadora

- La CEPAL ha enfatizado que las políticas para consolidar la recuperación y superar los efectos negativos de la pandemia deben ser políticas para una recuperación transformadora.

- Las políticas de corto plazo para superar los efectos de la pandemia (mantenimiento de transferencias, ingreso básico de emergencia, bono contra el hambre, acceso universal a una canasta básica digital, apoyo a las mipymes) deben articularse en una estrategia de cambio estructural basada en un gran impulso inversor para la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esto implica la revisión de planes y estrategias y el fortalecimiento de capacidades para construir escenarios prospectivos y su institucionalización en la gestión pública.
- Dada la importancia de la apropiación de las tecnologías digitales, la CEPAL ha evaluado su costo y trabaja con países de la región en la implementación de una canasta básica digital que asegure la conectividad efectiva de las mujeres de menores ingresos[10]. Extender esta iniciativa a todos los países de la región tendría considerables efectos en términos de ingresos e igualdad.
- Además de políticas industriales y tecnológicas para los sectores dinamizadores de la recuperación transformadora, cambiar el modelo desarrollo implica políticas transversales que busquen fortalecer las capacidades de formulación e implementación de políticas públicas y la generación de bienes públicos regionales y globales, incluido el acceso al conocimiento y a la tecnología, cuya importancia se ha visto multiplicada por el desigual acceso a las vacunas.
- Ante sociedades más informadas, cuestionadoras y demandantes de participación en la toma de decisiones, en la solución de los problemas públicos y la provisión de servicios oportunos y de calidad, es necesario avanzar en la reforma de la gestión pública, en particular en materia de gobierno abierto y gobierno digital.
- En todas las áreas de política, la transversalidad de la perspectiva de género es imprescindible, al igual que aprovechar las capacidades y fomentar el desarrollo profesional de las mujeres. Más aún, en muchos casos, por ejemplo en las políticas de empleo y fiscalidad, se requieren acciones afirmativas.
- La integración regional comercial y productiva es crucial para apoyar la recuperación en el corto plazo y para transitar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible, generar motores endógenos de crecimiento y reducir su vulnerabilidad ante choques externos. Una estrategia de profundización de la integración es aún más urgente ante las tendencias mundiales, aceleradas por la pandemia, que apuntan a una intensificación de los procesos de mayor regionalización del comercio y la producción.
- La crisis tiene efectos negativos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030. Persistir en un curso de acción inercial, sin transformaciones estructurales que orienten y acerquen a la región a un nuevo estilo de desarrollo significa que muy probablemente las aspiraciones de la Agenda 2030 no serán cumplidas o lo serán solo de manera parcial.
- En este documento se ha analizado la situación que enfrenta América Latina y el Caribe, donde se acumulan las brechas estructurales, continúan las políticas inerciales incluso durante la emergencia y de cara a la recuperación. Se observa una insuficiente reflexión a nivel nacional, y aún menos a nivel regional, sobre la urgencia de adoptar políticas nacionales, regionales y globales ante un entorno internacional que nos deja atrás.
- Los desafíos comprenden tres ámbitos que deben ser enfrentados de manera articulada: el social, el productivo y el ambiental. Una trayectoria virtuosa que combine estas tres dimensiones de la sostenibilidad exige nuevas alianzas y pactos sociales, que definirán la velocidad y persistencia en el tiempo de la recuperación. El desafío de la salida de la crisis es tanto un desafío tecnológico y productivo como un desafío social y político, en el que la búsqueda de la igualdad será determinante de sus posibilidades de éxito.
- La estrategia propuesta es coherente con la continuidad de los esfuerzos para una recuperación transformadora. Ahora es el momento de su puesta en marcha. Como se destacó al analizar lo breve que fue la reducción de las emisiones, la ventana de oportunidad ambiental se está cerrando. Pero no solo la ambiental, las otras ventanas de oportunidad también se irán cerrando si no se actúa ahora.

[10] Esa canasta incluye acceso a Internet, dispositivos digitales y fortalecimiento de habilidades para el uso y apropiación de las tecnologías.

Bibliografía

Banco Mundial (2021), *Actuemos para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.

___(2020), *Informe Anual 2020*, Washington, D.C.

___(2010), *The World Bank Annual Report 2010*: *Year in Review*, Washington, D.C.

Bolaño-Ortiz, T. R. y otros (2020), "Spread of SARS-CoV-2 through Latin America and the Caribbean region: A look from its economic conditions, climate and air pollution indicators", *Environmental Research*, vol. 191, diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.

___(2021b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.

___(2021c), "Grandes datos para monitorear los efectos del COVID-19 en la economía digital en América Latina y el Caribe", en prensa.

___(2021d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.

___(2021e), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.

___(2021f), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] https://www.cepal.org/es/temas/covid-19.

___(2021g), "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe", Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php.

___(2021h), "Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después", *Informe Especial COVID-19*, N° 10, Santiago, marzo.

___(2020), "Sectores y empresas frente al COVID–19: emergencia y reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, julio.

___(2019), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población", revisión 2019, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL [en línea] https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.

CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.

CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, diciembre.

Consejo Europeo (2021), "Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación", junio [en línea] https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/.

Credit Suisse Research Institute (2021), *Global Wealth Report 2021*, Zurich.

Dong, E., H. Du y L. Gardner (2020), "An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time", *The Lancet*, vol. 20, N° 5, mayo.

ESA (Agencia Espacial Europea) (2021), "Air pollution returning to pre-COVID levels", 15 de marzo [en línea] https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air_pollution_returning_to_pre-COVID_levels.

Fattaroni, D. y F. Regoli (2020), "Role of the chronic air pollution levels in the Covid-19 outbreak risk in Italy", *Environmental Pollution*, vol. 264, septiembre.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (s/f), "Hambre y seguridad alimentaria" [en línea] http://www.fao.org/hunger/es/.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021a), World Economic Outlook Database, abril [en línea] https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April.

___(2021b), Database of Fiscal Responses to COVID-19, abril [en línea] https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

___(2021c), "COVID-19 financial assistance and debt service relief", 30 de junio [en línea] https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker.

Front Line Defenders (2021), Análisis Global 2020 Ciudad de México/Río de Janeiro [en línea] https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2020_spanish_web.pdf.

García Jaramillo, S. (2020), "COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe", *COVID 19-Serie de Documentos de Política Pública*, Nº 20, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

G7 (Grupo de los Siete) (2021), "Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better" [en línea] https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf.

Holder, J. (2021), "Tracking coronavirus vaccinations around the world", *The New York Times*, 30 de junio [en línea] https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html.

INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales) (2020), "Nota Técnica Estimativa do PRODES 2020" [en línea] http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-.

inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf.

Ministerio de Educación (2021), "Mineduc entrega detalles de cifras de deserción escolar 2021", 5 de abril [en línea] https://www.mineduc.cl/mineduc-entrega-detalles-de-cifras-de-desercion-escolar-2021.

Naciones Unidas (2019), *World Population Prospects 2019*, Nueva York [en línea] https://population.un.org/wpp/.

Neidhöfer, G., N. Lustig y M. Tommasi (2021), "Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America", *Documentos de Trabajo* Nº 148, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

___(2020), "Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America", *CEQ Working Paper series*, Nº 99, CEQ Institute, Universidad de Tulane.

O'Callaghan, B. J. y E. Murdock (2021), *Are We Building Back Better?: Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*, Ginebra, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

___(2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, tercera edición, Ginebra.

Our World in Data (2021), "Coronavirus (COVID-19) vaccinations" [en línea] https://ourworldindata.org/covid-vaccinations [fecha de consulta: 29 de junio].

Universidad de Oxford (2021), Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking/.

PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2021), HungerMap [en línea] https://hungermap.wfp.org/.

Pozzer, A. y otros (2020), "Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19", *Cardiovascular Research*, vol. 116, Nº 14, diciembre.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (2021), "Informe Conjunto Nº 00012-2021-SBS", 12 de abril [en línea] https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/opinion_proy_leg/2021/INFORME-CONJUNTO-012-2021-SBS.pdf.

Superintendencia de Pensiones (2021a), "Ficha estadística. Segundo Retiro: Ley 21.295 que establece un retiro único y extraordinario de fondos previsionales Nº 17 - Al 28 de mayo de 2021" [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14565_recurso_1.pdf.

___(2021b), "Ficha estadística. Tercer Retiro de Fondos Previsionales (Ley 21.330) y Bono Fiscal (Ley 21.339) Nº 3 - Al 28 de mayo de 2021" [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14561_recurso_1.pdf.

Torero, M. (2021), presentación efectuada en la Tercera Reunión Hemisférica de Ministros/as y Secretarios/as de Agricultura de las Américas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 15 de abril.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), "Total duration of school closures" [en línea] https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures.

___(2020), "How many students are at risk of not returning to school?: advocacy paper", *UNESCO COVID-19 Education Response*, París, 30 de julio.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina y el Caribe: implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad en adolescentes (Milena) en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay*, Nueva York.

Valdiones, A. P. y otros (2021), "Desmatamento Ilegal na Amazônia e no Matopiba: falta transparência e acesso à informação", ICV y otros [en línea] https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2021/05/icv-relatorio-f.pdf.

Zhou, J. y otros (2021), "The interactive effects of ambient air pollutants-meteorological factors on confirmed cases of COVID-19 in 120 Chinese cities", *Environmental Science and Pollution Research International*, vol. 28, Nº 21, enero.

Este *Informe Especial* es el undécimo de una serie que elabora la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evolución y los efectos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Sus análisis económicos y sociales se actualizarán a medida que surja información relevante. La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, dirigió la elaboración de este Informe, con el apoyo técnico de la Oficina del Secretario Ejecutivo Adjunto, Mario Cimoli, las divisiones, sedes subregionales y oficinas nacionales de la Comisión.

Copyright © Naciones Unidas, 2021

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org