

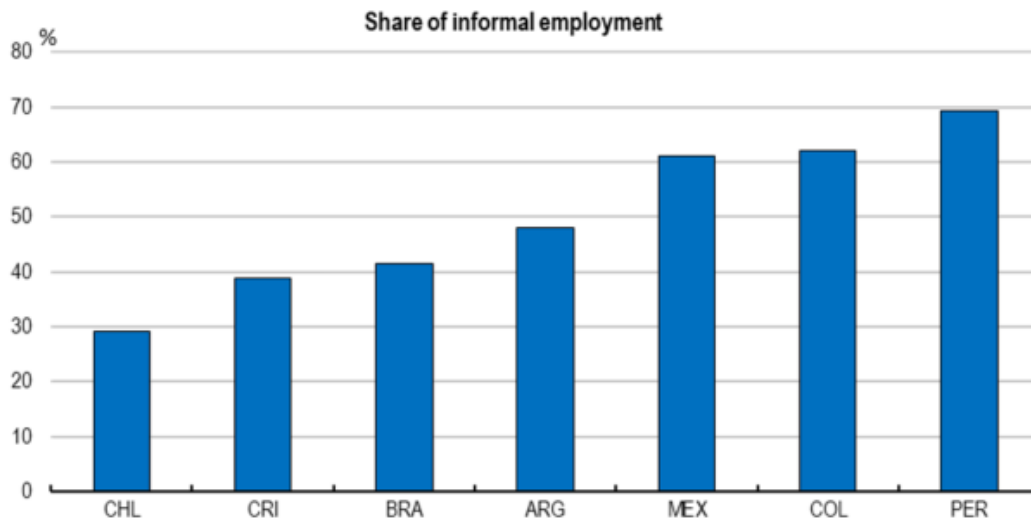
Reaching out to informal workers in Latin America: Lessons from COVID-19

By Jens Arnold, Paula Garda, Alberto Gonzalez-Pandiella, OECD Economics Department

Social distancing has led to sharp declines in mobility and activity across Latin America. Widespread informality creates particular challenges for the livelihoods of many workers. As their activities are shut down to contain the spread of COVID-19, informal workers or small entrepreneurs are usually not covered by social protection. Largely out of reach of the public sector, they easily fall through the cracks of emergency income support measures. This has highlighted a major need to rethink and strengthen social protection mechanisms in Latin America. Providing more complete social safety nets that are not tied to formal employment and that can react rapidly to income losses would be one solution. In many countries in the region, such safety nets could be built on the basis of existing conditional cash transfer programmes.

Informal workers and small entrepreneurs account for a significant share of the workforce across Latin America (Figure 1). Most of them have no access to social protection, and almost no savings to carry them through the trough. Informal employees were the first to lose their jobs, while self-employed entrepreneurs such as street sellers and small service providers were left with no source of income as streets became empty. Working from home may be a solution for educated middle-class workers, but it is out of reach for the most vulnerable ([Mongey and Weinberg, 2020](#)).

Figure 1. Labour informality is widespread in Latin America



Note: Informal workers include own-account workers outside the formal sector, contributing family workers, employers and members of producers' cooperatives in the informal sector, and employees without formal contracts. Data refer to 2019 or latest available year.
Source: ILOstat, IBGE, OECD. Data refer to 2019 or latest available year.

The crisis has exposed shortcomings in existing social protection mechanisms

Governments in Latin America responded swiftly to the unprecedented challenges posed by COVID-19. Many countries designed temporary support measures, building on existing instruments such as formal-sector unemployment insurance and cash transfers. Formal-sector employees benefitted from more flexible access to unemployment benefits, for example in Brazil and Chile, while temporary short-time work schemes, wage subsidies or lower labour contributions helped to preserve formal labour contracts Brazil, Colombia, Costa Rica and several Mexican states. Cash transfer schemes targeted to low-income households play important roles in Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico and Uruguay, among others. These cash transfer schemes are typically based on large locally-maintained registries of low-income households that can consider both formal and informal incomes. Providing additional resources to these schemes allowed to raise benefit levels and/or expand coverage,

including by eliminating previous enrolment waiting lists, as in the cases of Brazil, Chile, Colombia and Peru.

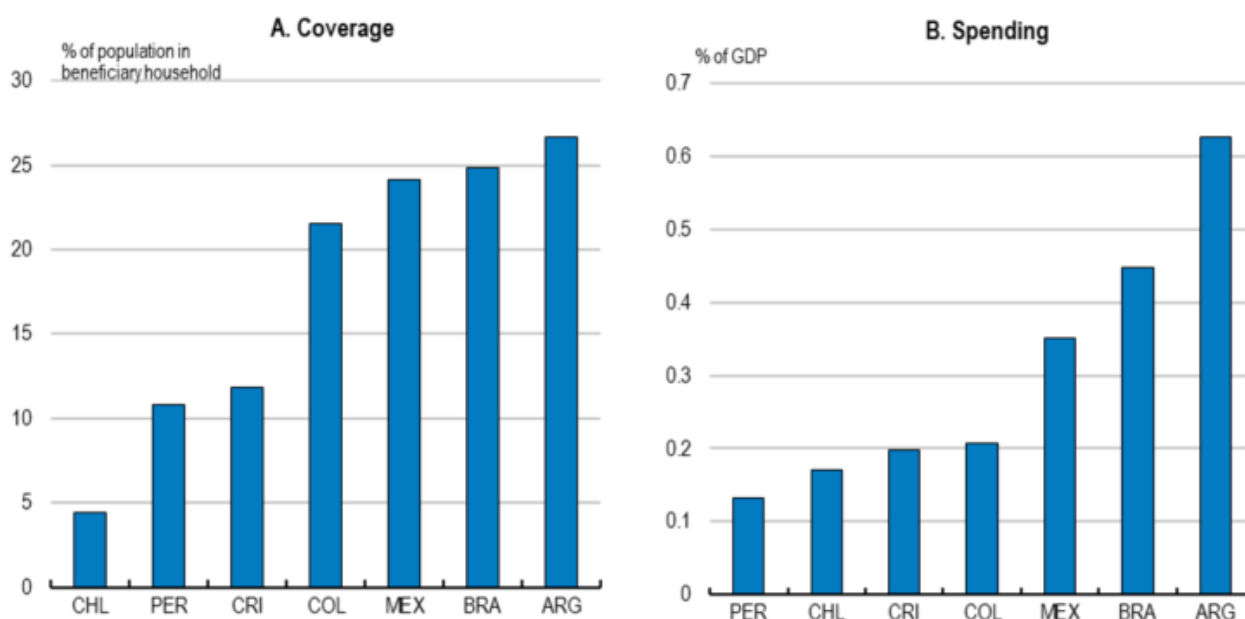
The COVID-19 policy response, however, has also exposed significant gaps in existing social safety networks. Amid policy support for formal workers and for the poor, vulnerable households whose livelihoods depend on informal activities are often left without any social protection mechanism to fall on. Before the pandemic, many of these had successfully escaped poverty and gained incomes above the threshold where they would qualify for cash transfers, but without gaining access to the kind of social protection in place for formal employees. As distancing measures led to unprecedented declines in demand, many of these households were left without any income.

Reaching informal workers is a challenge for public policies and has required innovative ideas. Beyond the grasp of income tax systems, and with no access to social benefits, many informal workers have traditionally been outside the radar of the state. In addition, they often lack access to banking services, so governments had to respond creatively and ensure the creation of basic bank accounts for emergency benefit recipients. More than 50 million Brazilians used a smartphone application to receive an emergency benefit established after the outbreak. Colombia has been similarly successful, paying out benefits to 1.5 million households previously not covered by social benefits, and including free digital banking products. Chile is supporting more than 2 million vulnerable and informal households through different cash transfers, handing out debit cards to those without a bank account. Costa Rica's new cash transfer also offers the creation of a bank account. Such programmes have replaced significant shares of pre-crisis incomes for low-income households ([Busso et al., 2020](#)).

Lessons for the future

Building more effective universal social safety nets that include informal workers and entrepreneurs emerges as one of the main lessons from the COVID-19 crisis and the social unrest during 2019. Given their wide reach in many countries, existing cash-transfer programmes would be the most straightforward basis for effective social safety nets (Figure 2, Panel A). In several countries, eligibility is in principle universal, but in practice, enrolment processes are too slow or cumbersome to help people in the face of sudden income losses. An important step would therefore be to make cash transfer programmes more agile, so that they can disburse quickly when people lose their livelihoods, following the examples of the UK's Universal Credit or Malaysia's BSH programme. More universal social safety nets based on means-tested cash transfers could also help to reduce the widespread fragmentation of social programmes, and strengthen their effectiveness.

Figure 2. Conditional cash transfer programmes achieve significant coverage at low fiscal costs



Note: Data refer to 2017 for Colombia and 2018 for all remaining countries. Source: OECD calculations based on ECLAC: Database of non-contributory social protection programmes in Latin America and the Caribbean, available at <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Financing universal social safety nets will require additional resources, but building on existing programmes may make the cost manageable. Cash transfer schemes are among the most cost-efficient social expenditure programmes, and they cost relatively little (Figure 2, Panel B). Brazil's successful Bolsa Família programme, for example, currently only costs 0.5% of GDP, compared with 12% spent on formal social security schemes. During the COVID-19 pandemic, additional spending of 0.04% of GDP was enough to eliminate an accumulated queue of 1 million benefit applicants. Building on existing citizen identification systems and digital technologies could further reduce costs.

Social protection for informal workers should go along with efforts to foster formalisation. Reviewing non-wage labour costs can help to reduce informality, as illustrated by Colombia's 2012 tax reform. Costly and complex business regulations, including those for starting a formal business, also hamper the formalisation of firms and jobs. Expanding the

use of one-stop shops for business regulations would be one way forward. Social programmes could increasingly integrate training and lifelong learning for informal workers. This could create a virtuous circle between formal employment, growth and equity.

América Latina se enfrenta a una recesión como ninguna otra

by Jens Arnold, Paula Garda, Alberto Gonzalez-Pandiella, Robert Grundke, Nicolas Ruiz, Enes Sunel, Departamento de Economía, OCDE

La propagación del Covid-19 ha sacudido la vida de las personas en todo el mundo de manera extraordinaria, amenazando la salud, interrumpiendo la actividad económica, afectando el bienestar y los empleos. El confinamiento y otras medidas de distanciamiento social para retrasar la propagación de COVID-19 han llevado grandes partes de las economías a una detención. Los pronósticos de pérdidas de producto y empleo se han disparado a medida que los gobiernos se enfrentan a una crisis que no tiene precedentes. Reflejando el inusual grado de incertidumbre, en estas Perspectivas Económicas de la OCDE se presentan dos escenarios: un escenario en el que se produce un segundo brote hacia finales de este año, y un escenario alternativo en el que se evita el segundo brote. En el escenario con segundo brote, se prevé que el PIB mundial disminuya en un -7.6% en 2020 con un débil crecimiento de 2.7%

en 2021; en el escenario en que el segundo brote es evitado, el crecimiento será del -6% en 2020 y del 5.2% en 2021. En muchas economías avanzadas, los ingresos reales per cápita podrían perder el equivalente a de cinco a ocho años de crecimiento.

La rápida expansión del Covid-19 ha empujado a América Latina a convertirse recientemente en el epicentro de la pandemia, a la vez que entra en la recesión más profunda de la historia reciente. Como ninguna otra recesión, ésta se ve agravada por shocks simultáneos de salud, económicos, de precios de las materias primas y sociales, al unísono en toda la región. La región se enfrenta a desafíos propios que agravan el panorama: un espacio fiscal limitado, sistemas de salud y seguridad social menos desarrollados, grandes salidas de capital, una caída en picada de las remesas, una gran proporción de trabajadores informales sin ningún tipo de protección social y un gran descontento social. Adicionalmente, la economía global y el turismo se encuentran en cuidados intensivos, y su recuperación será muy lenta, excluyéndolos de ser un salvavidas, como ha sucedido en otras recesiones.

Una recesión sin precedentes: se prevé que el crecimiento de las seis economías más grandes de la región, que abarcan alrededor del 85% del PIB de América Latina, se reduzca 8.8% (Cuadro) en caso de que se produzca un segundo brote del virus durante 2020. En caso de que se evite este segundo brote, se espera que la actividad económica disminuya en un 7.3%. En ambos casos, la recuperación en el 2021 será lenta y gradual, y el PIB en 2021 seguirá por debajo de los niveles pre-pandémicos (Figura, panel A). Los niveles de desempleo alcanzarán niveles históricos. En caso de que se produzca un segundo brote los niveles de desempleo permanecerían altos durante más tiempo (Figura, panel B).

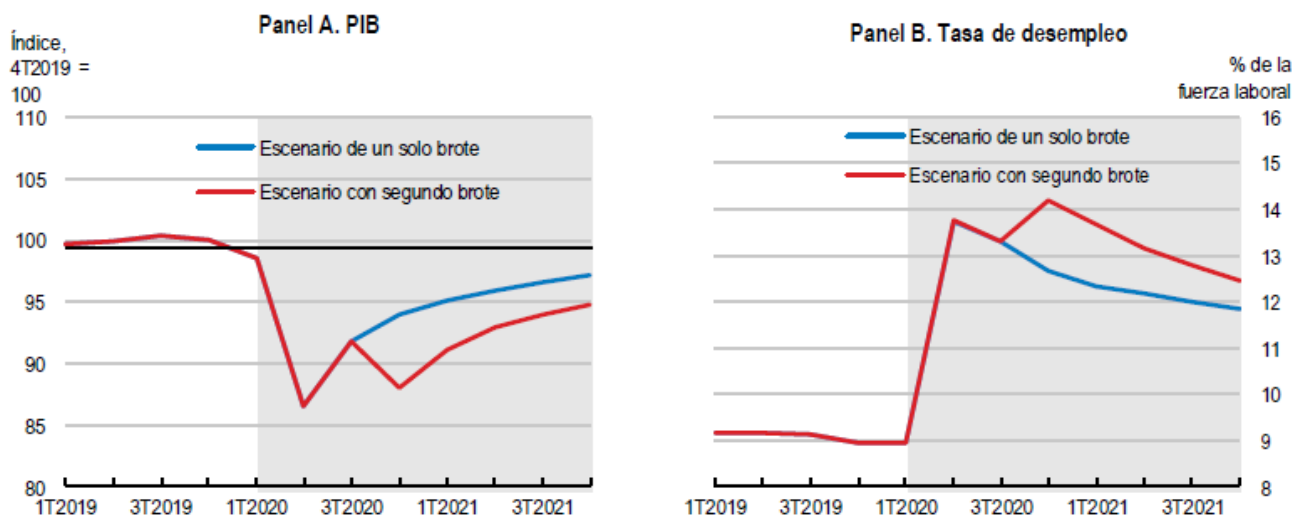
Los gobiernos y las autoridades monetarias de la región reaccionaron con notable rapidez a la crisis con políticas audaces e innovadoras. Y su intervención seguirá siendo necesaria. Los países de la región deberían seguir prestando apoyo a los sistemas de salud, reforzando programas de testeo, rastreo, localización y aislamiento para evitar futuros brotes. También deberían continuar dando apoyo a los tantos trabajadores informales y las empresas más vulnerables.

Tabla. Perspectivas Económicas de la OCDE para algunos países de América Latina

PIB, var. anual % Precios constantes	2019	Escenario de un solo brote		Escenario con segundo brote	
		2020	2021	2020	2021
Argentina	-2.2	-8.3	4.1	-10.1	1.7
Brasil	1.1	-7.4	4.2	-9.1	2.4
Chile	1.0	-5.6	3.4	-7.1	1.9
Colombia	3.3	-6.1	4.3	-7.9	2.8
Costa Rica	2.1	-4.1	2.7	-4.9	1.5
México	-0.1	-7.5	3.0	-8.6	2.0
Media Ponderada	0.5	-7.3	3.7	-8.8	2.1

Fuente: Perspectivas Económicas 107 de la OCDE.

Gráfico. Una larga recesión con históricas pérdidas de empleo



Nota: Los datos refieren al promedio ponderado de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. El promedio de la tasa de desempleo excluye Argentina.

Fuente: Perspectivas Económicas 107 de la OCDE

La recesión puede dejar múltiples cicatrices, profundizando las ya altas desigualdades en la región. Muchos de los sectores de servicios más afectados por la pandemia son relativamente intensivos en empleo, con una gran proporción de trabajadores informales y de bajos ingresos y en ocupaciones en las que el teletrabajo no es una opción. Los cierres forzosos, la reapertura a niveles de capacidad más bajos y los cambios en las preferencias de los consumidores pueden hacer que muchas empresas dejen de ser viables, que las pérdidas de puestos de trabajo duren más tiempo y que muchas empresas se enfrenten a un mayor riesgo de impago. Es posible que muchos empleos formales no vuelvan a aparecer rápidamente, y que muchos trabajadores no tengan otra oportunidad que la de convertirse en informales, con cicatrices duraderas en los salarios y la productividad. Otro riesgo latente es la aparición de problemas masivos de liquidez y solvencia entre las empresas, que podrían dar lugar a un deterioro de la cartera de crédito, afectando así a la oferta de crédito y dando lugar a vulnerabilidades financieras, retrasando la recuperación, especialmente en los países con una deuda corporativa ya elevada.

El alto endeudamiento público es una de las principales vulnerabilidades en la región. Muchos países ya tienen un espacio fiscal acotado, con déficits fiscales y deuda pública elevados. Esta situación se agravará por el mayor gasto destinado a la pandemia, la caída de los ingresos debido a la recesión y, en algunos países, a la drástica reducción de los precios de las materias primas. Es probable que muchos países tengan que enfrentar condiciones financieras más difíciles en el futuro, sobre todo si la creciente preferencia de los mercados financieros por activos más seguros se consolida. Las líneas de financiación específicas puestas en marcha por organismos multilaterales están ayudando actualmente en varios países a afrontar los mayores gastos asociados a la pandemia, y serán también fundamentales durante la recuperación, en particular para aquellos países con más dificultades para obtener financiación en los mercados de capital.

La crisis refuerza la necesidad de gastar mejor. Medidas para aumentar la eficiencia del gasto, incluida la reducción de las numerosas exenciones fiscales y los regímenes tributarios especiales, permitirían encontrar cierto espacio fiscal. Orientar las transferencias hacia los trabajadores vulnerables desempleados e informales limitaría los efectos adversos en los hogares y la demanda agregada. Paquetes fiscales temporales bien focalizados, junto con anuncios creíbles de medidas para colocar la deuda en una trayectoria sostenible a largo plazo, ayudarán a las economías a evitar el deterioro de las condiciones financieras, especialmente cuando los mercados se vuelvan más exigentes. Las medidas post-pandemia para preservar la sustentabilidad fiscal deberán llevarse a cabo cuidadosamente y con un *timing* correcto para que sean coherentes con los objetivos de crecimiento e inclusión.

Perspectivas económicas en países individuales de la región:

Argentina: Cuando la pandemia de COVID-19 azotó Argentina, la economía ya se encontraba en recesión y la incertidumbre era elevada, sobre todo en lo que respecta a la reestructuración de la deuda pública elevada. Si bien la adopción de medidas oportunas de contención mitigó la propagación del virus, también redujo la capacidad de producción y la demanda interna. Con el levantamiento gradual del confinamiento, la demanda interna se recuperará, pero seguirá siendo débil debido al aumento del desempleo y a la disminución de los ingresos en los hogares. Las perspectivas para un repunte significativo de la inversión dependerán de que se acometa con éxito una reestructuración de la deuda pública. Se prevé una caída del PIB del 10% en 2020 en el escenario con un segundo brote del virus a finales de este año. Si se evita un segundo brote, se eludirá una nueva caída de la actividad económica y será posible una recuperación más rápida. En este escenario, se prevé una caída del PIB del orden de 8% en 2020.

Brasil: La economía se estaba recuperando de una larga recesión cuando se produjo el brote de COVID-19, y ahora se prevé que el país padezca una recesión mucho más profunda que en 2015/16. Los gobiernos estatales y municipales impusieron medidas de confinamiento, con un cumplimiento considerable de la población a pesar de las dificultades derivadas de la precariedad de las viviendas, la pobreza y el elevado nivel de empleo informal. Estas medidas provocaron que se detuviera la actividad hasta un 20% y ocasionarán una fuerte contracción del producto en 2020. Se prevé que el PIB caiga en un 9,1% en 2020 en el escenario que supone un segundo brote de la pandemia en el último trimestre de 2020. En el escenario de un solo brote de la pandemia, la caída sería del 7,4%. A medida que se suavizan las medidas de confinamiento y se reanuda la actividad, se estima que la economía se recupere lenta y parcialmente, si bien algunos empleos y empresas no sobrevivirán. El desempleo alcanzará máximos históricos antes de retroceder gradualmente.

Chile: Tras las protestas sociales de finales de 2019, que afectaron al crecimiento, el brote de COVID-19 y la caída de los precios de las materias primas empujarán a la economía a la recesión más profunda desde 1982. Si se produce un segundo brote más adelante durante el año, el PIB disminuirá un 7% y no comenzará a repuntar hasta 2021. En caso de que la pandemia actual remita, comenzará una recuperación impulsada por el consumo durante el tercer trimestre, si bien el PIB disminuirá un 5,6% en 2020. El comercio seguirá en niveles muy bajos por la lenta recuperación mundial.

Colombia: La economía está entrando en una profunda recesión, la peor en un siglo, impulsada por las medidas de confinamiento necesarias para limitar la propagación del COVID-19, la contracción económica mundial, la caída de los precios del petróleo y el endurecimiento de las condiciones financieras. En caso de que produjera un segundo brote de COVID-19 a finales de 2020, el PIB disminuiría un 7,9% en 2020 y la recuperación gradual se retrasaría hasta 2021. Si la pandemia quedara controlada tras el brote actual, se espera que el PIB disminuya un 6,1% en 2020. La recuperación será moderada, liderada por mejoras en la confianza de los consumidores y una recuperación gradual de la inversión, tras la reducción de la carga impositiva sobre las empresas introducida en la reforma fiscal de 2019. La debilidad del entorno exterior mantendrá el comercio en niveles muy bajos y aumentará la vulnerabilidad de los precios de las materias primas, ya de por sí bajos.

Costa Rica: En caso de que se produzca un nuevo brote de coronavirus en otoño este año, se prevé que la actividad económica se contraiga en cerca de 5% en 2020, antes de repuntar en torno a un 1½% en 2021. La prolongada recuperación dependerá del retraso en la normalización del turismo, dado que los sectores afectados podrían estar prácticamente

paralizados hasta el último trimestre de 2020. Si la pandemia remitiera pronto, el PIB se contraería alrededor del 4% en 2020 y se expandiría en torno al 2 $\frac{3}{4}$ % en 2021, gracias a una mejor recuperación de la demanda doméstica y de las exportaciones. La inflación general disminuirá inicialmente más que la inflación subyacente por la debilidad de los precios de la energía. El aumento del desempleo debilitará al consumo privado.

México: La pandemia empujará a la economía a una grave recesión en 2020, impulsada por la contracción mundial, la caída del turismo, el descenso de los precios del petróleo y las necesarias medidas de confinamiento adoptadas. La economía caería un 8,6% este año según el escenario de doble impacto. Si remitiera el virus tras el primer brote, la economía se contraería más de un 7%, y en la segunda mitad del año veríamos una recuperación motivada por las exportaciones y el consumo. En ambos escenarios, el nivel del PIB seguiría siendo inferior al de finales de 2019, ya que los sectores del turismo y las exportaciones tardarán algún tiempo en volver a los niveles anteriores a la pandemia. La población más desfavorecida y vulnerable, incluidos los trabajadores del sector informal, se verán especialmente afectados por la recesión.

Para leer en más detalle sobre las proyecciones macroeconómicas, así como los principales desafíos estructurales ir al reporte en la o [la versión español y portugués](#) o [versión inglés](#) (que incluye proyecciones para todos los países de la OECD y principales desafíos).

Más info en <http://oecd.org/perspectivas-economicas/>

Policy responses to COVID-19 in Latin America: Big steps in a small space

by Jens Arnold, Paula Garda, Alberto Gonzalez-Pandiella, Robert Grundke, Nicolas Ruiz and Enes Sunel

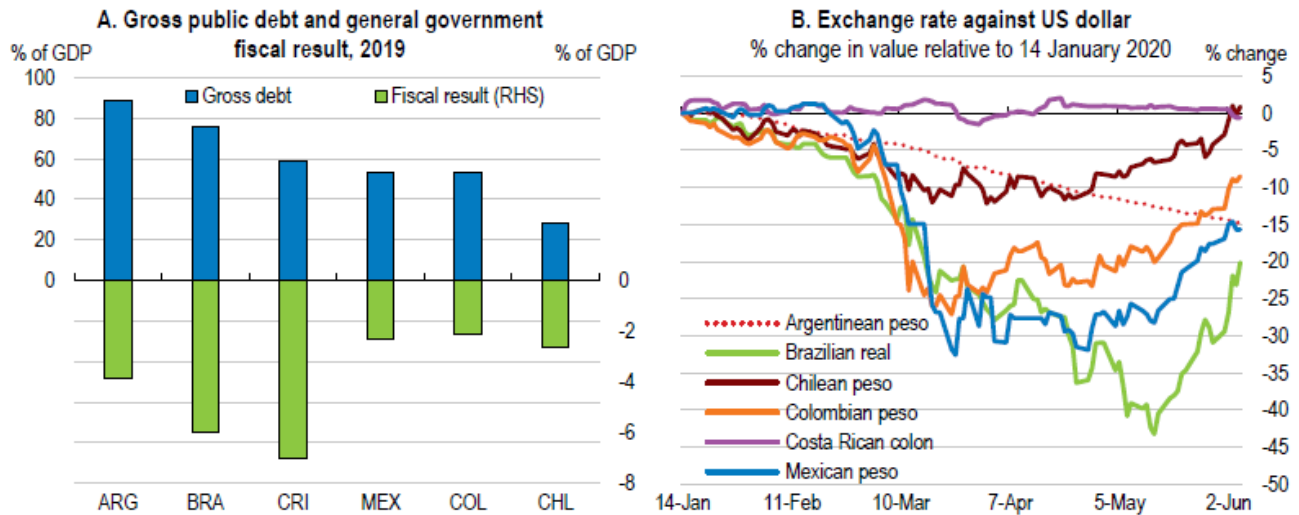
Latin American economies are facing important challenges in the face of the COVID-19 pandemic. The outbreak will exacerbate the region's deep inequalities along many dimensions, which calls for a strong policy reaction to protect vulnerable households and firms. Still, the need for big steps contrasts with the severely limited fiscal space that most economies in the region have. Squaring this circle is not trivial, but well-designed temporary policies can go a long way to save livelihoods and prevent permanent scars, especially for disadvantaged groups.

Fighting poverty and inequality is now more important than ever before. The epidemic risks inflicting greater health risks and greater economic costs on the economically disadvantaged. Distancing measures will imply income losses for those whose jobs do not allow teleworking, and these workers are on average less-educated, with limited access to health insurance, in unstable and low-wage jobs. Often without formal employment, many workers are not covered by social safety nets. Women may also bear a particularly high burden as additional childcare duties resulting from school closures may disproportionately fall on them. School closures have suspended

meal provision to children, risking malnutrition with long-lasting adverse effects for some, and an increase in inequalities, as disadvantaged households have lower access to digital learning possibilities. Many low-income households will also be particularly hit by the fall in remittances, which can reach 20%, as economic activity shuts down in host countries . Even before the pandemic, the region has seen significant episodes of social unrest, with large-scale uprisings and demonstrations taking place in Chile and Colombia.

Fiscal space available for the policy response is severely limited across the region. Only few countries have been able to build up fiscal buffers, for example Chile. More commonly, countries in the region face challenges related to high public debt, including Argentina, Brazil and Costa Rica (Figure 1, Panel A). Rising sovereign spreads and exchange rate depreciations have reflected the volatility of investor confidence and in some cases raised the cost of servicing foreign-currency debt (Figure 1, Panel B). Countries in the region are potentially vulnerable to sudden stops in light of external debt and current account deficits, including those that have enjoyed easy access to external financing in the past.

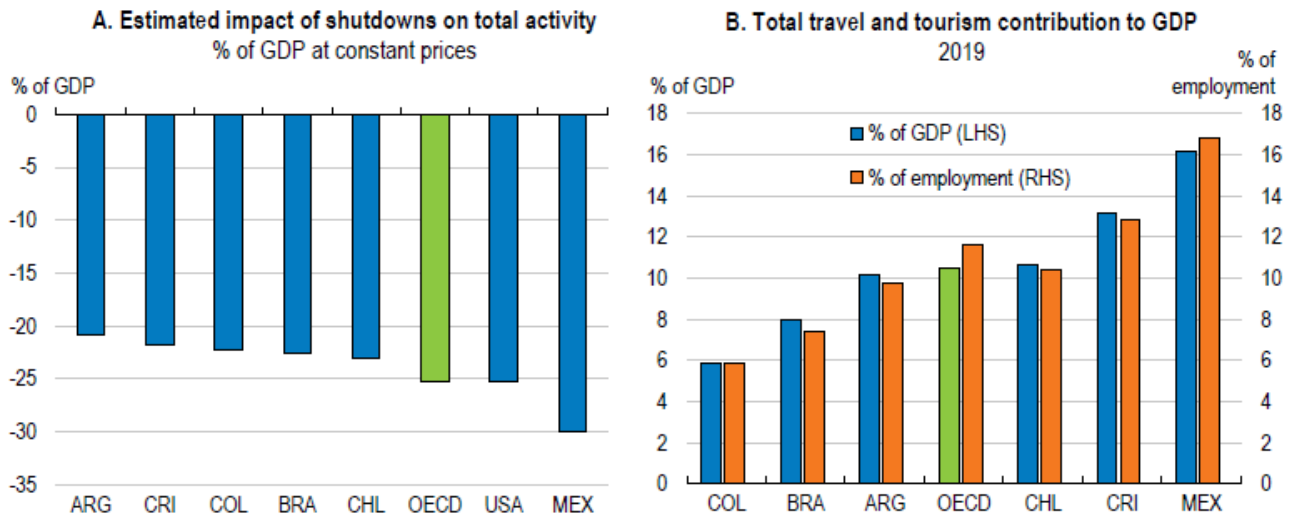
Figure 1. Fiscal space is limited in major Latin American economies and currencies have lost value



Source: IMF; National Treasury of Brazil; Thomson Reuters.

Economic challenges associated with COVID-19 are enormous. Domestic activity has been hit hard by the necessary confinement measures imposed in almost all Latin American countries (Figure 2, Panel A). Relatively more open economies, like Mexico, Chile and Costa Rica, also suffer from deep recessions in their trading partners. The tourism sector, crucial for Mexico, Costa Rica and Chile, is facing a contraction with effects that are likely to persevere (Figure 2, Panel B). Remittance inflows, exceeding 2 and 3% of GDP in Colombia and Mexico, respectively, are expected to fall significantly. The sharp decline in the oil price has eroded fiscal revenues in Colombia and Mexico.

Figure 2. A deep recession is on the horizon



Note: In Panels A and B, OECD refers to the unweighted average of its 37 member countries. In Panel B, data are estimates.

Source: OECD policy note on initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity; World Travel & Tourism Council.

Policy support is crucial to save livelihoods

Despite all these challenges, policies can provide significant relief for disadvantaged groups. Emergency relief need not be at odds with efforts to improve fiscal sustainability, provided that the fiscal responses to COVID-19 are temporary, just like the pandemic itself. Temporary income support payments or short-time work compensation schemes can go a long way to keep families from falling into poverty or mitigate possible permanent effects on jobs. By contrast, expenditure items that are typically hard to reverse, such as new public hiring or subsidies without explicit sunset clauses should be avoided.

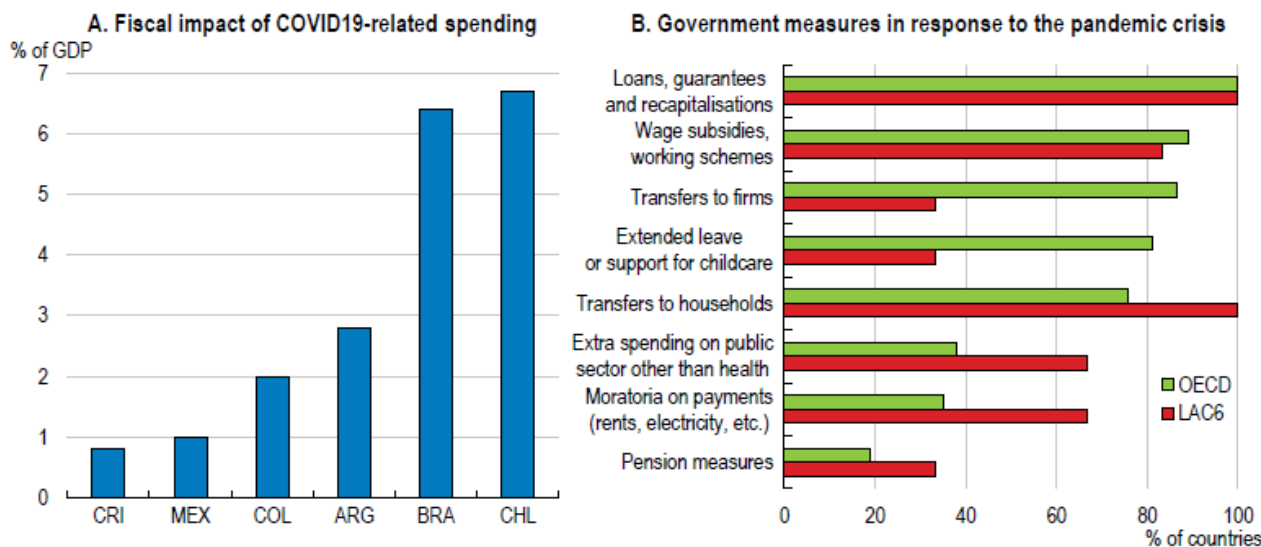
Governments in Latin America have acted appropriately to alleviate the economic effects of the pandemic. Pandemic-related additional public spending ranges from around 1% of GDP to around 7% of GDP (Figure 3, Panel A). This is in addition to tax deferrals or anticipated benefit disbursements, most of which will not be visible in fiscal

accounts. Spending measures have focused on strengthening health systems, but also include income support for formal and informal workers and support for SMEs, including for wage bills and loan instalments, and public credit guarantees (Figure 3, Panel B). In the short term, public deficits and debt will rise across Latin America.

Fiscal and monetary frameworks have been strengthened over time and now is the moment to put them to work. Fiscal rules should remain the main instrument to maintain sustainable debt paths over the medium-term, even if escape clauses may be used in the short-term. Beyond that, combining higher spending now with effective policy signals to bolster the credibility of fiscal adjustment in the future may be a good way to avoid a deterioration of financial conditions, especially as markets may become more demanding. Some countries have developed a culture of continuous policy evaluation, which should be rigorously applied to COVID-19 policy responses.

Identifying fiscal space is challenging but possible. Almost all countries in the region have room to focus spending more on those in need and to phase out tax loopholes that benefit more affluent taxpayers. Identifying this fiscal room may be more important now than ever, but often requires strong political leadership. Possible examples could include systematic evaluations of subsidies, tax exemptions, special tax regimes, public employment or the targeting of social transfers.

Figure 3. Policy responses and fiscal space differ widely across Latin America



Note: LAC6 refers to the following countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica and Mexico.
 Source: OECD Country Policy Tracker.

Preparing for the recovery

Now is also the time to think about policies for the post-pandemic recovery. After the storm has passed, legitimate demands will once again need to be balanced against limited means. Strengthening social safety nets and reducing income and opportunity inequalities are long-standing challenges for Latin America. Making tax and benefit systems more progressive and effective, raising spending efficiency, reducing informality, and providing workers with the skills needed for today and tomorrow’s labour market are further key structural policy recommendations that the OECD has made to a number of Latin American countries.