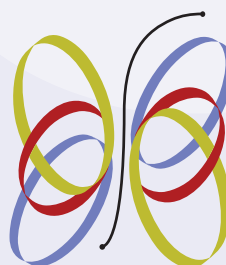


Reconstrucción y transformación con **igualdad** y **sostenibilidad** en América Latina y el Caribe



Diálogo de cancilleres y de altas autoridades
de América Latina y el Caribe sobre la
recuperación económica pos-COVID-19

26 de octubre de 2020



**Trigésimo octavo
período de sesiones
de la CEPAL**
26 a 28 de octubre
2020

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

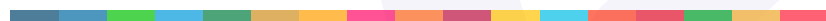


Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

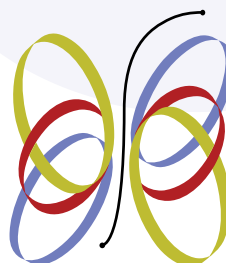
 www.cepal.org/apps

Reconstrucción y transformación con **igualdad** y **sostenibilidad** en América Latina y el Caribe



Diálogo de cancilleres y de altas autoridades
de América Latina y el Caribe sobre la
recuperación económica pos-COVID-19

26 de octubre de 2020



**Trigésimo octavo
período de sesiones
de la CEPAL**
26 a 28 de octubre
2020

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y elaborado por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la CEPAL. Colaboraron en la preparación del documento Martín Abeles, Guido Camú, Mario Castillo, Cielo Morales, Carlos Mussi, Giovanni Stumpo, Daniel Titelman, Pablo Yanes y Luis Yáñez.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/SES.38/11
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00653

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe* (LC/SES.38/11), Santiago, 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Efectos económicos y sociales del COVID-19 y medidas adoptadas en América Latina y el Caribe.....	7
II. Debates estratégicos en tiempos de pandemia	9
A. La pandemia y la vigencia del modelo de desarrollo sostenible	9
B. La política fiscal en el centro de los debates del desarrollo y el crecimiento	11
C. La dimensión financiera y monetaria para enfrentar la crisis	12
D. La estructura productiva limita el crecimiento de la productividad	13
E. La importancia de la integración regional y el multilateralismo.....	14
III. Ocho propuestas de la CEPAL para la reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad.....	17
1. Mantener una política fiscal expansiva en un marco de sostenibilidad fiscal.....	17
2. Políticas monetarias convencionales y no convencionales	18
3. Un nuevo impulso de la política industrial para el desarrollo sostenible	20
4. Políticas laborales: reconstruir con la igualdad en el centro	21
5. Protección social universal y construcción de un Estado de bienestar social	22
6. La inclusión de la dimensión territorial en el diseño de políticas.....	24
7. Fomento de la inversión sostenible intensiva en la generación de empleo	25
8. El papel del Estado y el fortalecimiento institucional en tiempos de pandemia.....	26
IV. Comentarios finales.....	29
Bibliografía.....	31

Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido un impacto sin precedentes en América Latina y el Caribe. Originada en una crisis de salud pública, se ha transformado en la peor crisis económica y social de los últimos 100 años y ha dejado en evidencia graves brechas estructurales del modelo de desarrollo en la región.

Pero los problemas que hoy observamos no se iniciaron con la pandemia; la región mostraba signos de agotamiento económico, problemas de sostenibilidad ambiental y desigualdad social antes del COVID-19. Hacia fines de 2019, cuando nadie imaginaba lo que acontecería en 2020, América Latina y el Caribe llevaba más de un lustro de desaceleración económica, lo que comenzaba a traducirse en aumentos del desempleo, la pobreza y la desigualdad en distintos países de la región. El escenario de languidez económica incluía tasas de inversión decrecientes, volúmenes de exportación estancados, brechas de productividad en aumento y niveles de endeudamiento interno y externo crecientes, factores que, al retroalimentarse, impiden restablecer un crecimiento más vigoroso.

Este contexto exige una reflexión crítica sobre la estrategia de salida de la crisis, pues, si algo revela la trayectoria económica y social anterior a la pandemia en la región, es que una senda exitosa de salida no puede remitirse a regresar a la situación preexistente. Es necesario apostar por transformaciones profundas, escapando de la tentación de considerar la pandemia como un accidente o un paréntesis y no como la expresión de una situación límite que demanda un viraje, ante lo que cada vez más se considera como una encrucijada transformadora. La crisis y el fuerte desencanto en la región deben ser entendidos como un punto de quiebre respecto de la continuidad del modelo de desarrollo. En este marco, el cambio de estrategia es esencial para una recuperación económica inclusiva y sostenible en América Latina y el Caribe. La desigualdad define a la región. El actual modelo de desarrollo tiene limitaciones evidentes, no solo en términos de su contribución al crecimiento económico, sino principalmente respecto de la capacidad de satisfacer las justas y crecientes demandas de la población, y de alcanzar los necesarios equilibrios sociales y ambientales que permiten la gobernabilidad e incluso la profundización de las democracias.

El llamado es a dotarse de un nuevo contrato social y a construir un nuevo pacto global. Esa es la magnitud y profundidad que requiere este cambio de época. La reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad será entonces por lo que habrá que pugnar en los días, meses y años por venir.

La región debe transformar su modelo de desarrollo, así como sus políticas económicas y sociales, si pretende evitar el retorno a una dinámica de crecimiento anémico, con exclusión social y degradación ambiental, como el que se viene registrando. El cambio hacia un estilo de desarrollo inclusivo y sostenible, donde se garanticen condiciones de gobernabilidad y se alcance un equilibrio entre crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, entre otros factores, precisa de pactos políticos que coloquen a la igualdad en el centro del desarrollo y la sostenibilidad, como la llave para que el desarrollo sea sostenible.

Es importante insistir en que la pandemia ha desnudado nuestras fragilidades y constituye un hecho de alcance mundial que ha revelado la insostenibilidad de un estilo de desarrollo marcado por la profundización de las desigualdades, la pérdida de equilibrios sociales y la destrucción ambiental, todo esto en un escenario de debilitamiento del multilateralismo y la cooperación internacional. Solo un cambio aplicado de manera progresiva, que contemple modificaciones a la estructura productiva y la instauración de un nuevo régimen de bienestar social, puede dar lugar a condiciones de producción ambientalmente sostenibles, favorecer

procesos de crecimiento inclusivos y sustentar una mejor distribución del ingreso. En virtud de que 8 de cada 10 personas en América Latina pertenecen a grupos vulnerables (estratos de ingresos bajos y medios-bajos), es necesario y urgente establecer un sistema de protección social con carácter universal, adscribiendo a uno de los principios básicos de los sistemas de protección social. Para que esto se haga realidad, uno de los desafíos fundamentales es generar políticas en materia de sostenibilidad financiera y fiscal que permitan alcanzar la universalidad.

La crisis del COVID-19 no solo ha puesto de relieve la debilidad de la estructura productiva latinoamericana y caribeña, la fragmentación de los sistemas de salud y de protección social, y la elevadísima incidencia de la informalidad laboral, sino que también reveló la inutilidad de las objeciones al uso de la expansión fiscal como estímulo del crecimiento. Esto cayó rápidamente en desuso en medio de la pandemia, comenzando por las economías desarrolladas, que con rapidez implementaron medidas de impulso fiscal orientadas a sostener el crecimiento económico, la creación de empleo y el salvataje masivo de empresas privadas al borde de la quiebra. Así, la política fiscal ha vuelto a estar en el centro de los debates del desarrollo y crecimiento.

Debemos ser capaces de reflexionar sobre este giro, analizando en profundidad el pensamiento que hasta ahora ha dominado la escena económica y, en especial, la economía política, ya que en el debate público surgen nuevos enfoques. De otra forma, y producto de los niveles de deuda que enfrentarán la mayoría de los países durante la esperada salida de la pandemia, es probable que las políticas de austeridad basadas en restricciones fiscales regresen con los primeros signos de recuperación. Por el contrario, la región necesita mantener una política fiscal expansiva en el marco de la sostenibilidad fiscal, centrando especialmente la mirada estratégica en los ingresos públicos a los efectos de lograr niveles de crecimiento y empleo sostenibles. Además, una estrategia de salida a la crisis que impulse transformaciones de la matriz productiva, utilizando los instrumentos de la política industrial y tecnológica, y que aspire a instituir un nuevo régimen de bienestar social de carácter universal y a una política ambiental sostenible, no puede prescindir de una política fiscal de sesgo expansivo, que debería extenderse al período de recuperación económica.

Cada época reclama algo diferente al Estado. Entre otros factores, esto obedece a las ideas predominantes y a la situación económica, social y política en que los Estados se desenvuelven. El proceso de transformación que vive el mundo requerirá de más y mejor Estado. Un Estado que promueva una política de inclusión y prevenga la erosión de la sociedad como resultado de la exclusión. Un Estado fortalecido institucionalmente, con nuevas tareas y capacidades, ágil para resolver los problemas, con instrumentos adecuados a la época y los desafíos, y con instituciones fuertes y dinámicas.

La historia nos enseña la complejidad que todo cambio de época entraña. Implica procesos de transformación estructural en que, en un período relativamente largo, se trastoca la base tecnológica y la manera de producir, distribuir, consumir y convivir. Los cambios de época son procesos generalmente prolongados e híbridos en donde se combinan rupturas, innovaciones y continuidades, conflictos y consensos para conformar nuevas estructuras productivas, sociales y políticas. Se modifican subjetividades sociales e incluso hábitos culturales, y viejas políticas y paradigmas son usualmente reemplazados por nuevas miradas.

El cambio de época que estamos atravesando no es simplemente la repetición de otros cambios de época. Tiene algunas particularidades centrales. Una de ellas es la velocidad e intensidad del cambio que se deriva de una base tecnológica de comunicación global instantánea y la profunda interconexión de las economías y la sociedad en un contexto de hiperglobalización. La diferencia que probablemente sea más importante es la evidencia de los límites ambientales a los que nos ha conducido el estilo de desarrollo dominante, que obliga a una transformación profunda del vínculo entre economía, sociedad y medio ambiente, como lo expresan descarnadamente —pero no solo— el calentamiento global y la pandemia de COVID-19. Un estilo de desarrollo en el que se combinan los efectos devastadores del cambio climático y la generación de riesgos estructurales de enfermedades de transmisión animal. Por todo ello, este cambio de época implica que el desarrollo o será sostenible o no será desarrollo.

I. Efectos económicos y sociales del COVID-19 y medidas adoptadas en América Latina y el Caribe¹

La pandemia de COVID-19 impacta a América Latina y el Caribe en un momento de fragilidad económica. En 2010, propiciado por la recuperación posterior a la crisis financiera y el ciclo de alza del precio de las materias primas, la tasa de crecimiento del PIB regional alcanzó un promedio del 6%. Sin embargo, entre 2014 y 2019 la desaceleración económica fue tal que promedió el menor crecimiento anual desde la década de 1950. Así, en 2019 el crecimiento económico fue de solo un 0,2% en la región.

En concordancia con el entorno macroeconómico, la situación social en América Latina y el Caribe se deterioraba, lo que se evidenciaba a partir del aumento en los índices de pobreza y pobreza extrema, así como en la persistencia de desigualdades estructurales y un clima de creciente descontento. En ese contexto, la crisis ha tenido un profundo impacto negativo tanto en la salud y la educación, como en el empleo y la pobreza. Dadas las desigualdades socioeconómicas de la región, esto incidirá sobre todo a través de la desocupación y afectará más a los sectores en condición de pobreza y vulnerabilidad, incluidos los estratos de ingresos medios.

La economía mundial experimentará la mayor caída desde la Segunda Guerra Mundial y el PIB per cápita disminuirá en el 90% de los países, en un proceso sincrónico sin precedentes. En 2020, el PIB mundial se reducirá un 5,2%. La caída sería del 7% en las economías desarrolladas y del 1,6% en las economías emergentes. Para el conjunto de la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyecta una caída promedio del PIB del 9,1% en 2020, con disminuciones del 9,4% en América del Sur, del 8,4% en Centroamérica y México, y del 7,9% en el Caribe, sin incluir Guyana, cuyo fuerte crecimiento lleva al total subregional a una caída del 5,4%. La reducción en la actividad económica redundará en que, al cierre de 2020, el nivel del PIB per cápita de América Latina y el Caribe sea similar al observado en 2010, lo que ha llevado a calificar a esta década que termina como una década pérdida.

La contracción económica tendrá efectos negativos en las arcas fiscales, lo que generará mayores déficits y presión sobre los compromisos de deuda. Respecto de los ingresos, los efectos se transmitirán principalmente a través de una menor recaudación tributaria y caídas en el precio de las materias primas. Por otra parte, para enfrentar la pandemia se ha generado un incremento del gasto público, con un aumento del gasto para fortalecer la salud pública, así como de las transferencias monetarias a los sectores de la población más perjudicados. Además, se observa que el aumento de la deuda en América Latina y el Caribe no solo afectará al gobierno central, sino también a las empresas del sector público no financiero, que tienen una importancia estratégica por su tamaño, su contribución a la recaudación fiscal y su participación en la producción y las exportaciones.

La irrupción del COVID-19 se produjo en un contexto de debilitamiento del comercio mundial que se arrastra desde la crisis financiera de 2008-2009. En mayo de 2020, el volumen del comercio mundial de bienes cayó un 17,7% con respecto al mismo mes de 2019, y América Latina y el Caribe fue la región en desarrollo más afectada. Además, el choque inicial de oferta sobre el comercio mundial se intensificó gradualmente con un choque de demanda, producto de las medidas para minimizar el contagio adoptadas en Europa y posteriormente en América del Norte y el resto del mundo.

La CEPAL proyecta que el valor de las exportaciones de bienes de la región se contraerá un 23% en 2020, mientras que el valor de las importaciones caerá un 25%. Las mayores contracciones de las exportaciones corresponderían a las destinadas a los Estados Unidos (32%) y al interior de la propia región (28%), en tanto que los envíos a China caerían solo un 4%.

¹ Los antecedentes de esta sección se encuentran publicados en los *Informes Especiales COVID-19* 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 la región.

La revisión a la baja de las perspectivas de crecimiento y el consiguiente aumento de la desocupación se traducirán en un deterioro mayor al previsto en lo referente a la pobreza y la pobreza extrema. La pérdida de ingresos afecta sobre todo a los amplios estratos de población que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a las personas que se desempeñan en actividades de mayor inestabilidad y precariedad laboral.

Los diferentes impactos socioeconómicos reflejan la matriz de la desigualdad social en la región. La crisis derivada de la pandemia tiene efectos significativamente mayores sobre las mujeres, tales como la sobrecarga de trabajo no remunerado, el aumento de la pobreza y la precariedad laboral, un acceso limitado a los servicios públicos y un financiamiento insuficiente para las políticas de igualdad de género. Además, las mujeres están en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria y se encuentran expuestas a mayores riesgos de infección, ya que representan el 72,6% de las personas ocupadas en el sector de la salud en la región.

Conforme a las tendencias observadas hasta el momento, la CEPAL proyecta que el número de personas en situación de pobreza en la región se incrementará 45,4 millones en 2020, con lo que el total de personas en esta condición pasaría de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, cifra que representa el 37,3% de la población latinoamericana. Dentro de este grupo, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementaría 28,5 millones al aumentar de 67,7 millones de personas en 2019 a 96,2 millones en 2020, cifra que equivale al 15,5% del total de la población.

En respuesta a la crisis mundial, los países de la región han anunciado significativos paquetes de medidas fiscales para hacer frente a la emergencia sanitaria y mitigar sus efectos sociales y económicos. En promedio, estas medidas constituyen el 4,1% del PIB de América Latina. Además, muchos países han extendido garantías estatales de crédito al sector privado (CEPAL, 2020b).

Ante el eventual retiro gradual de las medidas de confinamiento, en algunos países se ha anunciado el diseño de planes para la reactivación económica. El esfuerzo fiscal que ya se ha realizado, y el que se deba realizar durante los próximos meses, deberá tomar en cuenta el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Para ello, se deberán promover nuevos pactos fiscales y sociales con el fin de dar viabilidad a la reconstrucción de sociedades más justas, inclusivas, igualitarias y eficientes.

La inflación en valores históricamente bajos en la región ha dado espacio para la adopción de políticas monetarias expansivas convencionales y no convencionales. Una de las primeras reacciones de los bancos centrales fue ajustar considerablemente la tasa de política monetaria: en algunos países esta se encuentra en niveles cercanos a cero. Además, se han adoptado medidas para preservar la estabilidad macrofinanciera ante la crisis, para lo cual los gestores de las políticas macroprudenciales han tenido como criterio la utilización de todas las herramientas disponibles.

Entre las medidas de protección social implementadas en la región para ayudar a los hogares más pobres, vulnerables y precarizados a hacer frente a la pandemia se destacan la entrega de alimentos y la creación de nuevas transferencias monetarias. A este tipo de medidas le siguen la suspensión del pago de servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet) y el aumento del monto de las transferencias monetarias existentes, el anticipo de entregas y el incremento de la cobertura poblacional.

Las medidas de protección social para los trabajadores formales han sido de dos tipos: unas están destinadas a reducir la exposición de los trabajadores al virus y garantizar la continuidad de la actividad económica, en tanto que otras se orientan a asegurar los ingresos o los puestos de trabajo. Además, existen medidas indirectas de protección del empleo formal, como las de apoyo a las empresas para la reprogramación del pago de deudas e impuestos, o los préstamos especiales.

También se han implementado transferencias monetarias para mitigar la caída de los ingresos de los trabajadores informales, así como de otros trabajadores vulnerables, como los que operan por cuenta propia. Este mecanismo es una innovación en materia de protección social.

En el ámbito de las pensiones, se han entregado bonos extraordinarios a los jubilados que perciben las pensiones más bajas, en ocasiones complementados con bonos de menor cuantía para quienes reciben pensiones más elevadas, y se han otorgado anticipos de los pagos de las pensiones durante un número definido de meses. Asimismo, dados los requerimientos urgentes frente a la pandemia, en algunos países se ha autorizado el retiro de parte de los fondos de las cuentas de ahorro individual.

II. Debates estratégicos en tiempos de pandemia

A. La pandemia y la vigencia del modelo de desarrollo sostenible

Los fuertes impactos sociales y económicos que ha dejado la pandemia de COVID-19 a lo largo del presente año, y cuyos detalles la CEPAL ha venido describiendo en los *Informes COVID-19* y en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, son de una envergadura y velocidad sin precedentes.

Si bien el episodio sanitario mundial pudo irrumpir con sorpresa, la fragilidad estructural de nuestras sociedades, sus evidentes vulnerabilidades y el terreno fértil donde la enfermedad ha engrosado su estadística fatal no representan una novedad.

Ya hace más de diez años que la CEPAL ha puesto a la desigualdad en el centro de su reflexión analítica sobre el desarrollo, en el corazón de su esfuerzo de interpretación y sus propuestas. Más que una época de cambios, la última década ha representado un verdadero cambio de época. En este contexto, hemos dicho que es preciso avanzar en el cambio estructural progresivo en el marco del gran impulso ambiental.

Desde 2009, la CEPAL ha propuesto una agenda que pone a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y al cambio tecnológico como el motor para la transformación de la matriz productiva. Se planteó que en América Latina y el Caribe llegó la hora de la igualdad, la hora de crecer para igualar, pero también de igualar para crecer. Esta propuesta ha ido madurando desde entonces, enriqueciéndose con la superación de la noción de equidad entendida como una mejor distribución del ingreso y apostando por una lógica de igualdad de derechos en los planos económico, social y político (CEPAL, 2010, 2012 y 2014).

En esta década se articularon planteamientos sobre la base de ejes de política como macroeconomía para el desarrollo, fiscalidad e institucionalidad, diversificación, productividad e industrialización, innovación tecnológica, trabajo con derechos, protección social universal y gran impulso ambiental, que solo se concretarán a partir de pactos y coaliciones políticas y sociales que exigen una nueva ecuación entre el mercado, el Estado y la sociedad (CEPAL, 2016).

La CEPAL ha extendido este concepto para afirmar que la desigualdad es ineficiente e insostenible porque genera instituciones que no promueven la productividad, al premiar la pertenencia a una clase social, etnia o género, o las conexiones políticas, y porque forja una cultura de privilegio que refuerza estas desigualdades, las incorpora a las relaciones sociales como algo aceptable y natural, extiende la desconfianza social y las reproduce en el tiempo. La igualdad, además, fortalece la democracia, y esta, a su vez, está asociada a la provisión de más y mejores bienes públicos, con efectos positivos sobre la productividad, la sostenibilidad, y la cooperación y solidaridad social. Es necesario profundizar en la visión de que igualdad, democracia y desarrollo son caminos complementarios y no contradictorios para la región (CEPAL, 2018).

Los costos de las instituciones excluyentes y la cultura del privilegio son muchos. Generan enormes pérdidas de productividad potencial que devienen de la desigualdad de acceso a la educación y que no solo afectan a una generación, sino que se transmiten intergeneracionalmente, ya que existe una elevada correlación —mucho mayor de la que se observa en las economías desarrolladas— entre el nivel educativo

de los padres y las madres y el de sus hijos e hijas. Esto es especialmente grave cuando se piensa que las capacidades y su difusión son condiciones imprescindibles para que nuestras economías puedan competir y crear empleos productivos en el contexto de la revolución tecnológica.

La desigualdad y la pobreza generan daños sociales que deberían evitarse. Producen diferenciales en la expectativa de vida y en los años de vida saludables, e impiden el desarrollo de las capacidades y los talentos de grandes segmentos de la población, lo que redundará en un desperdicio del potencial de desarrollo que representan millones de proyectos de vida de mujeres y hombres que intentan escapar de una estratificación social rígida, altamente impermeable a la movilidad y proclive a la reproducción de roles tradicionales, así como a mantener una estructura social con fuerte estratificación.

La discriminación disminuye la posibilidad de desarrollar trayectorias de aprendizaje y de innovación favorables a la productividad, y refuerza el patrón de desperdicio de recursos y capacidades al que se ha hecho mención.

Esto se complementa con análisis del contexto mundial a partir de factores que limitarán la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos, como el sesgo recesivo mundial y el cambio climático, la mayor falla de mercado de todos los tiempos.

Siempre hemos tenido la convicción de que si no se resuelven los nudos que han erosionado desde la base nuestra convivencia social, agudizando las brechas de ingreso y de acceso a bienes públicos, restringiendo la capacidad de respuesta de los Estados, estrechando las espaldas fiscales y concediendo a la oferta y la demanda la satisfacción de necesidades elementales, el proyecto pendiente de desarrollo de la región seguirá irremediablemente trunco.

No hay duda de la necesidad de crecer, pero si no se fortalecen las capacidades productivas, la base industrial, las capacidades y la educación de la población, cualquier apuesta de futuro carece de fundamentos. El paradigma de producción y consumo imperante durante décadas ha sido insostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental. Cuando el crecimiento abona a la hiperconcentración de la riqueza y de los mercados, cuando se hace con vocación rentista y extractivista, sin sumar mayor valor y a costa del acervo fijo —y menguante— del patrimonio natural, cuando se crece beneficiándose de regímenes tributarios complacientes o de concesiones y privilegios discrecionales, cuando la sociedad percibe que la riqueza así gestada no se convierte en bienestar colectivo sino que, por el contrario, contempla cada día la operación de un modelo que privatiza los beneficios y socializa los costos, ese crecimiento deja de ser viable y pierde legitimidad.

La pandemia nos encuentra con Estados reducidos, con sistemas de salud y protección social fragmentados, sin capacidad regional de producción sanitaria endógena y con arcas fiscales deficitarias y con problemas para proveer bienes públicos de calidad a millones de ciudadanos, a los que a su vez se pide que se confinen, que dejen de trabajar y circular.

La pandemia que hoy experimenta la región no solo profundiza la pobreza, también agudiza la desigualdad. Aunque el riesgo de contagio se expandió en un principio sin diferencias sustanciales por condición social ni económica, el impacto es altamente regresivo cuando se analizan las brechas en la capacidad de respuesta ante la enfermedad y en los recursos disponibles para sobrellevar la cuarentena en un lugar seguro. El hacinamiento en áreas urbanas, unido al inadecuado acceso a agua potable y saneamiento, y a alimentos saludables requeridos para cubrir las necesidades diarias, hace prácticamente imposible aplicar el aislamiento social recomendado.

Esto refuerza nuestro planteamiento respecto de la necesidad de avanzar en un gran impulso para la sostenibilidad e igualdad hacia un nuevo estilo de desarrollo, con crecimiento económico, sostenibilidad ambiental e inclusión social. También refuerza nuestra convicción, coherente con esta década de reflexión, de que la reconstrucción pospandemia debe ser un proceso de transformación sobre la base de la igualdad y la sostenibilidad.

B. La política fiscal en el centro de los debates del desarrollo y el crecimiento

Al igual que la crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID 19 ha revelado la importancia de la política fiscal no solo en el manejo del ciclo económico sino también en la dinámica de la reactivación. Desde la crisis financiera internacional (*subprime*), y después de más de una década de tasas de interés cercanas a cero en el mundo desarrollado, la efectividad de la política monetaria convencional para manejar la demanda agregada se ha visto limitada. Esto ha llevado a un creciente uso de la política fiscal junto con instrumentos no convencionales de política monetaria para intentar dinamizar la demanda agregada. En este contexto, se ha recuperado la política fiscal como un instrumento central en el manejo y la sostenibilidad de la demanda agregada, lo que no solo es importante en el corto plazo, sino también para la reactivación económica y el crecimiento de largo plazo.

El estallido de la pandemia de COVID-19 ha llevado a reformular los objetivos de la política fiscal en América Latina y el Caribe. Frente a la magnitud de la crisis, los países han reaccionado rápidamente, adoptando paquetes de políticas fiscales de gran escala para mitigar el impacto de la pandemia sobre el sector de la salud, las familias y las empresas, a pesar de experimentar condiciones macroeconómicas adversas.

Para hacer frente a la emergencia sanitaria y mitigar sus efectos sociales y económicos, los gobiernos de la región han anunciado importantes paquetes de medidas fiscales, cuya magnitud y amplitud dependen de las características propias de cada país en lo que respecta al avance de la pandemia, las capacidades de los sistemas de salud y las redes de protección social, la posición fiscal y la estructura de la economía. Estos paquetes, si bien varían entre un país y otro, representan un esfuerzo fiscal que para el promedio de América Latina se estima en un 4,1% del PIB (CEPAL, 2020b). Es importante señalar que estos esfuerzos representan tanto nuevos gastos como la reestructuración de los presupuestos. En cualquier caso, la respuesta de política ha sido utilizar el gasto público como una herramienta central para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Además, los países han anunciado medidas de alivio tributario y de liquidez con respaldo público, incluida la provisión de garantías de crédito, los préstamos al sector privado y la capitalización de fondos e instituciones financieras públicas, que ascienden hasta un 10% del PIB.

Los esfuerzos fiscales realizados por los países en el contexto de la crisis impulsarán el gasto público promedio. Se estima que en 2020 el gasto público se eleve al 25,4% del PIB (frente al 21,7% del PIB observado en 2019). Al mismo tiempo, los ingresos totales se están contrayendo del 18,5% del PIB en 2019 a un estimado del 17% del PIB en 2020 por la caída en la recaudación tributaria producto de la paralización de la actividad económica y la adopción de medidas de alivio tributario. Se espera que el resultado global podría llegar a su nivel más deficitario en casi un siglo, alcanzando un -8,4% del PIB en 2020, a la vez que el déficit primario, que se había reducido en los últimos años en América Latina, volvería a aumentar, alcanzando un -5,5% del PIB en 2020. Las elevadas necesidades de financiamiento derivadas de lo expuesto incidirían en un aumento estimado de 9,3 puntos porcentuales del PIB en la deuda pública bruta de los gobiernos centrales, alcanzando un nivel en torno al 55,3% del PIB para los países de América Latina en 2020 (CEPAL, 2020b).

Gran parte de los esfuerzos fiscales han estado dirigidos a reforzar las capacidades de atención del sistema de salud a través, por ejemplo, de la contratación de más personal, la compra de insumos médicos y la ampliación de las infraestructuras sanitarias. Debido a los importantes impactos de las medidas de confinamiento sobre el empleo y los ingresos de los hogares, un gran número de países estableció bonos o transferencias extraordinarias a los hogares. Además, las medidas de respuesta fiscal en la región también se han enfocado en la protección de la capacidad productiva a través de instrumentos financieros que permitan proveer de liquidez a las empresas. Destaca la gran cantidad de líneas de crédito, principalmente orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), con tasas preferenciales y la inclusión, en ciertos casos, de un período de gracia en el reembolso del capital.

Las medidas de mayor gasto público se han complementado con políticas de alivio tributario enfocadas en los impuestos sobre la renta, las utilidades, las contribuciones sociales o el valor agregado (IVA). Estas medidas por lo general contemplan una postergación de los plazos de declaración y exoneraciones mientras dure el estado de emergencia sanitaria. Asimismo, algunos países aceleraron la devolución de estos impuestos correspondientes al año tributario.

La política fiscal expansiva que han adoptado los países de la región para enfrentar el COVID-19 ha sido acertada y deberá continuar en el tiempo en un contexto de sostenibilidad fiscal, en especial centrandose la atención en la dinámica de los ingresos públicos, con mejoras en la progresividad de la estructura tributaria y la eficiencia de la capacidad recaudatoria, así como también en la eficiencia y calidad del gasto público. De esta manera, será necesario mantener los esfuerzos expansivos de política fiscal para impulsar la reactivación de la actividad económica y la reconstrucción de sociedades más inclusivas e igualitarias.

Los desafíos centrales de la política fiscal en la etapa pospandemia son: la construcción de Estados de bienestar social, el fortalecimiento del desarrollo productivo y la implementación de políticas para fomentar la sostenibilidad ambiental. En este sentido, la austeridad fiscal no es una respuesta adecuada para atender los retos fiscales que se enfrentan. La región debe aprovechar este momento para reorientar su senda de desarrollo, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

C. La dimensión financiera y monetaria para enfrentar la crisis

Los efectos de la pandemia han estresado las cuentas públicas de la región de una manera que no se veía desde la crisis de la deuda de la década de 1980. Se estima que la posición fiscal —tanto el resultado global como el primario— alcanzaría en 2020 el nivel más deficitario en los últimos 70 años.

En respuesta a este impacto en las cuentas públicas, los países han buscado abrir un mayor espacio para maniobrar a través del uso de distintos instrumentos de financiamiento interno y externo.

Dados los altos déficits fiscales, muchos países han debido buscar apoyo externo. Algunos cuentan con fondos soberanos y han aprovechado sus ahorros para cubrir, en parte, las brechas fiscales. De forma complementaria, entre marzo y junio de 2020, 11 países de la región colocaron bonos soberanos en los mercados internacionales por un monto total de 24.812 millones de dólares a bajas tasas de interés (CEPAL, 2020b). Además, la mayoría de los países de la región —16 países de América Latina y 9 países del Caribe— complementaron sus necesidades de financiamiento con fondos de emergencia de las instituciones financieras internacionales (Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Fondo Monetario Internacional (FMI)), cuyo monto alcanzó los 22.587 millones de dólares².

A su vez, los países de la región presentan distintas condiciones fiscales y económicas para enfrentar la crisis. A este respecto se destacan las dificultades que tienen los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, con un elevado endeudamiento que limita su capacidad de desarrollo y una alta vulnerabilidad frente a los desastres climáticos. Ante esta realidad, la CEPAL ha planteado la necesidad de avanzar en mecanismos de alivio de la deuda (por lo menos del 12%), junto con la creación de un fondo de resiliencia del Caribe que permita financiar la inversión en adaptación y mitigación del cambio climático. Asimismo, se propone un acceso efectivo por parte de estos países a fondos concesionales. Por otra parte, los países de Centroamérica se enfrentan a un reducido espacio fiscal, con importantes déficits fiscales que limitan el pago efectivo del servicio de la deuda (que en promedio es del 2,7% del PIB), por lo que la comunidad internacional debería considerar especialmente el alivio del pago de intereses de la deuda, por lo menos hasta 2021.

² Información hasta el 18 de agosto de 2020.

Mantener una política fiscal expansiva en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano plazo exige estrategias para ampliar el espacio fiscal a través de la movilización de recursos, tanto nacionales como externos. A nivel nacional, existen espacios para ampliar la capacidad recaudatoria del Estado —que es baja y sesgada por impuestos indirectos regresivos— a través del fortalecimiento del impuesto sobre la renta, los impuestos patrimoniales y la tributación a la economía digital, así como impuestos correctivos relacionados con el medio ambiente y la salud pública. Además, pueden reducirse los espacios de pérdida recaudatoria, como la evasión y elusión fiscal y los gastos tributarios. Al mismo tiempo, dada la importancia de la política de gasto como instrumento de desarrollo, es importante mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de la intervención pública para asegurar que los recursos movilizados se canalicen hacia políticas públicas que incidan en la reducción de la desigualdad y el fomento del crecimiento.

De manera complementaria, todos estos esfuerzos requerirán de una mayor movilización de recursos externos, un área en que la cooperación internacional juega un papel fundamental. Para apoyar la sostenibilidad fiscal de muchos países también es preciso que la comunidad internacional pueda implementar mecanismos sistémicos y ordenados de renegociación de la deuda soberana, que ha sido una de las grandes carencias de la institucionalidad financiera mundial.

Es necesario que la cooperación internacional contribuya activamente a potenciar los esfuerzos de los países de la región para enfrentar la pandemia y reactivar la economía. Para ello es necesario ampliar las condiciones de liquidez de los países de renta media y de bajos ingresos, además de impulsar la formación de una estructura financiera mundial inclusiva, enfocada en el fomento del desarrollo sostenible.

Un primer objetivo debería ser promover la implementación de medidas para ampliar la liquidez disponible, a fin de hacer frente a las necesidades de financiamiento de los países de renta media y de ingresos bajos. La emisión de derechos especiales de giro (DEG) por parte del FMI permitiría ampliar la liquidez global y fortalecer las reservas internacionales de los países. De forma complementaria, es necesario impulsar la creación de un fondo o vehículo de propósito especial para que los países que no utilicen los DEG adicionales puedan, de forma voluntaria o temporal, destinar parte de sus DEG a fortalecer la capacidad financiera de acuerdos financieros regionales y otras instituciones, como los bancos de desarrollo regional.

También es necesario el compromiso de la comunidad internacional, y en especial del Grupo de los 20 (G20), para capitalizar las instituciones multilaterales de crédito a fin de atender la demanda de financiamiento global.

Otra medida necesaria es el alivio de la deuda y de su servicio para países de bajos ingresos y de renta media que están muy endeudados, y en los que la carga del servicio de la deuda limita la capacidad de respuesta a la pandemia y la reactivación de la economía. En este sentido, habría que ampliar la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda para incluir a países de renta media.

De forma complementaria, la cooperación internacional debería ajustar los criterios para el otorgamiento de asistencia oficial para el desarrollo y financiamiento concesional considerando los obstáculos al desarrollo de los países medidos por las brechas estructurales y no únicamente por el ingreso per cápita.

D. La estructura productiva limita el crecimiento de la productividad

En los últimos 20 años, el crecimiento del PIB de la región se explica en un 80,5% por la incorporación del empleo y solo en un 19,5% por el incremento de la productividad. Esta situación contrasta, en el mismo período, no solo con países o grupos de países más dinámicos (China, Estados Unidos, India, Unión Europea y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)), sino también con el promedio mundial, donde el 62,4% de crecimiento del PIB ha sido por incrementos de productividad y el 37,6% por incorporación de la fuerza de trabajo.

El lento crecimiento de la productividad condiciona seriamente las posibilidades de mejorar los salarios de los trabajadores, la inserción internacional de los países en mercados de productos de mayor valor agregado y, a nivel más en general, el bienestar de la población.

Esta situación está asociada a características de la estructura productiva y empresarial de la región, que presenta debilidades acumuladas a lo largo de décadas. Es el reflejo de problemas estructurales que se deben a sistemas económicos basados en pocas actividades de producción y procesamiento de recursos naturales y algunos servicios de alta intensidad de capital (electricidad, telecomunicaciones y bancos) que presentan elevados niveles de productividad y representan un porcentaje muy bajo del empleo (apenas el 8%), mientras que el resto de los sectores (incluida la industria manufacturera) generan niveles bajos o muy bajos de productividad.

La estructura productiva de los países de la región, donde predomina un número reducido de grandes empresas especializadas en sectores intensivos en recursos naturales y algunos servicios de alta intensidad de capital, tiene como consecuencia que no haya incentivos para que las mipymes se incorporen a actividades de mayor valor agregado en los sectores mencionados. Estas empresas no pueden integrarse a esas actividades por la elevada intensidad de capital. Lo mismo ocurre con las ramas intensivas en conocimientos que, en el mejor de los casos, están poco articuladas con el resto de la economía.

Ante este contexto de pandemia, y el trabajo que deberán hacer los países en pos de la reactivación y la reconstrucción económica, surge la oportunidad de pensar en una transformación de la estructura productiva y empresarial de América Latina y el Caribe. La crisis actual ha mostrado las debilidades de industrias de nuestra región, en la medida en que ha afectado con más fuerza a sectores intensivos en conocimiento que son más competitivos a nivel internacional.

La posibilidad de avanzar hacia economías inclusivas y sostenibles está dada por las oportunidades asociadas a los cambios disruptivos en un nuevo ciclo tecnológico, en ámbitos tales como la nueva manufactura, el transporte y la logística, la eficiencia energética, los servicios digitales y la innovación social. Ante la ausencia de una política industrial, en un contexto de aceleración de la cuarta revolución industrial y posglobalización, probablemente se generarán mayores brechas tecnológicas. En la etapa de emergencia económica, lo más importante es preservar las capacidades productivas existentes. Sin embargo, como ya se ha mencionado, las políticas para el mediano plazo no pueden tener por objeto la simple reconstrucción de la situación anterior a la crisis.

E. La importancia de la integración regional y el multilateralismo

Históricamente, América Latina y el Caribe se ha esforzado por tener una voz regional en respuesta a los desafíos globales. En este contexto, la región llegó a compartir un conjunto de valores entre los que se destacan la democracia como forma de gobierno, el mercado como espacio para el crecimiento y el Estado al servicio del mejoramiento de la vida de los ciudadanos.

La realidad regional actual es distinta. Las circunstancias económicas, sociales y políticas son cada vez más complejas y suponen una mayor presión para los gobiernos a escala nacional, y también para el multilateralismo, en la medida en que los efectos del COVID-19 exacerban las desigualdades dentro de los países y entre sí. La pandemia ha visibilizado y magnificado los permanentes desafíos que enfrentan las economías de América Latina y el Caribe.

Frente a esta situación, en un contexto en que la economía mundial presenta una gran incertidumbre y en que el comercio entre países se ha visto afectado, la región se beneficiaría al profundizar los lazos de cooperación intrarregionales y promover con mayor vigor acuerdos políticos y económicos para lograr una voz concertada frente al mundo. De este modo, se podrán aprovechar mejor las soluciones que permitan superar la crisis y avanzar hacia un desarrollo sostenible. Fortalecer la integración y la cooperación regional no es una

alternativa entre otras, sino la única condición habilitante para que América Latina y el Caribe pueda participar con algún grado de incidencia en el proceso de redefinición de la gobernanza mundial e insertarse ante la nueva geografía económica que se avecina.

A pesar de las diferencias y necesidades específicas de cada país, la crisis actual demanda más que nunca la coordinación de acciones multilaterales, inversión, cooperación, mejores prácticas y solidaridad entre los países. El multilateralismo ha demostrado ser una de las formas más eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad, así como para fomentar el desarrollo. En el último tiempo, los nuevos paradigmas de desarrollo se deben al multilateralismo, como ocurre con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la financiación para el desarrollo y la Trayectoria de Samoa. Gracias a ello se logró que la región se declarara zona de paz (2014) en uno de los acuerdos más simbólicos adoptados por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en un momento en que varios países mantenían disputas limítrofes.

América Latina y el Caribe puede trabajar para encontrar respuestas regionales orientadas a acelerar su recuperación sanitaria, económica y social. A modo de ejemplo, se destacan dos iniciativas surgidas en la región. El 20 de abril de 2020, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 74/274 respecto de un texto propuesto por México para impedir la especulación con los insumos médicos en medio de la pandemia de COVID-19. En el texto se solicita al Secretario General que, en estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas (incluidas las instituciones financieras internacionales), determine y recomiende opciones, incluidos enfoques para ampliar rápidamente la fabricación y fortalecer las cadenas de suministro, que promuevan y garanticen el acceso justo, transparente, equitativo, eficiente y oportuno a instrumentos preventivos, pruebas de laboratorio, reactivos y materiales de apoyo, suministros médicos esenciales, nuevos diagnósticos, medicamentos y futuras vacunas contra el COVID-19, así como su distribución en las mismas condiciones, con miras a ponerlos a disposición de todos los que los necesiten, en particular en los países en desarrollo.

Por otra parte, el 17 de agosto de 2020 se llevó a cabo la “Reunión Virtual Ministerial de CELAC: Acceso a la Vacuna de Astra-Zéneca de COVID-19”, convocada por México en su calidad de presidente *pro tempore*, en la que la Argentina y México presentaron el proyecto en el que ambas naciones participarán en la producción de la vacuna contra el COVID-19. En la reunión estuvieron representados 19 países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) que confirmaron su participación en la iniciativa para poder recibir la vacuna.

La región podría fortalecer el diálogo y la búsqueda de entendimiento político en torno a intereses comunes, practicando sus valores y principios, que incluyen el respeto al derecho internacional, a la autodeterminación y a la soberanía, así como a la integridad territorial, la solución pacífica de controversias, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, y la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia.

Como la CEPAL ha dicho, un mercado integrado de 650 millones de habitantes constituye un importante seguro frente a perturbaciones generadas fuera de la región y, a la vez, abre la posibilidad de alcanzar la escala requerida para hacer viables nuevas industrias y promover redes de producción e investigación tecnológica compartida entre países y subregiones.

América Latina y el Caribe tiene la oportunidad y la capacidad para liderar el impulso de una agenda de desarrollo transformadora hacia una recuperación pospandemia, en la que se consideren los logros económicos, sociales y políticos recientes. Esta debe ser capaz de reducir los riesgos asociados a crisis futuras y acelerar el desarrollo inclusivo y sostenible, cumpliendo los Objetivos de la Agenda 2030, al igual que otros acuerdos internacionales.

Ante la recesión económica y la creciente escasez de recursos, debido a la crisis del COVID-19 surge el riesgo de que los gobiernos prioricen lo urgente y descuiden los avances hacia el desarrollo sostenible, postergando u olvidando agendas relevantes para el bienestar futuro. Esto es lo que ocurrió con la postergación de la XXVI Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos, las negociaciones para un tratado sobre conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, y la consideración de una fecha alternativa para la cumbre del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

La pandemia ha hecho evidente la necesidad de revisar y replantear las estrategias y los conceptos de desarrollo y cooperación internacional para el desarrollo. Frente a los desafíos globales y locales, se deberá contar con una cooperación internacional cada vez mayor y reorientada hacia la superación de los graves efectos económicos y sociales del COVID-19. Así, la cooperación internacional para el desarrollo debe evolucionar hacia un concepto multidimensional que permita afrontar los desafíos específicos a los que se enfrentan los países.

En este sentido, deben reconsiderarse los criterios de medición y clasificación del desarrollo —incluida la creación de capacidades, el intercambio de conocimientos y las transferencias tecnológicas—, así como sus etapas, poniendo especial énfasis en la capacidad de los países de movilizar recursos y enfrentar sus vulnerabilidades específicas, y, en paralelo, fortalecer las agendas de integración para el desarrollo. En particular, se necesita un balance crítico de la categoría de países de renta media y de graduación del desarrollo por las implicaciones que ha tenido en materia de acceso a financiamiento, comercio y cooperación internacional, entre otros, y por el potencial riesgo de subestimar la profundidad de las brechas estructurales de desigualdad en función del logro de un determinado ingreso per cápita.

La naturaleza de los desafíos que hoy enfrentamos nos empuja a pensar más allá de las fronteras de los países. Así como la pandemia evidenció que, en muchos casos, las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales persistentes pueden ser el resultado de turbulencias globales, de manera similar, las políticas regionales o subregionales pueden beneficiar el desarrollo de los países. A partir de ello, una nueva estrategia de cooperación internacional no puede olvidar la producción y mantención de bienes públicos mundiales, así como regionales.

III. Ocho propuestas de la CEPAL para la reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad

En los últimos meses, la CEPAL ha planteado distintas iniciativas de política pública para enfrentar y mitigar los efectos de la pandemia, entre las que se destacan políticas fiscales y monetarias expansivas en un contexto de sostenibilidad fiscal; políticas sociales universales, progresivas y distributivas; un ingreso básico de emergencia para toda la población en situación de pobreza, que se sostenga en el tiempo; un bono contra el hambre dirigido a toda la población en situación de extrema pobreza; inversión en la economía del cuidado, incluida la formalización, remuneración y seguridad social de todos los trabajadores; mayores plazos y períodos de gracia en los créditos a mipymes; cofinanciamiento parcial de la nómina salarial y apoyo con condicionalidad a grandes empresas en sectores estratégicos en riesgo; la garantía de una canasta básica de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para todos los hogares; cooperación para el financiamiento en condiciones favorables, y una profundización de la integración regional ante una economía mundial incierta³.

En esa línea, se presentan a continuación ocho propuestas de la CEPAL para el período de reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad.

1. Mantener una política fiscal expansiva en un marco de sostenibilidad fiscal

La política fiscal fue expansiva en la mitigación de la crisis y será necesario mantener dicho sesgo expansivo en el proceso de recuperación, reconstrucción y transformación de las sociedades y economías de la región. La mayoría de los países enfrentará un nivel más alto de deuda en la pospandemia y es probable que las presiones por la implementación de políticas basadas en restricciones fiscales regresen con las primeras señales de recuperación económica. Por el contrario, la región necesita mantener una política fiscal expansiva en el marco de la sostenibilidad fiscal, concentrando especialmente su mirada estratégica en los ingresos públicos y en la eficiencia y calidad del gasto público.

Para mantener una política fiscal expansiva con el objeto de reconstruir y transformar, poniendo la igualdad en el centro, será necesario crear marcos de sostenibilidad fiscal. En este sentido, es crucial formular medidas para aumentar el espacio fiscal, siendo conscientes de los desafíos que plantea la situación actual para la movilización de recursos. Para que sea más sostenible, este impulso fiscal debería basarse en el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

De esta manera, es esencial avanzar en nuevos pactos fiscales que incluyan medidas para mejorar la suficiencia, eficiencia y progresividad de los sistemas tributarios de la región. La recaudación tributaria ha sido históricamente insuficiente para cubrir las demandas sobre los gastos públicos. A pesar de los avances logrados en la última década, los países de la región presentan grandes brechas con respecto a países de otras regiones que tienen un nivel de desarrollo similar, así como con los países de la OCDE. Hay que destacar que la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe depende, en gran medida, de impuestos indirectos (50%) que suelen ser regresivos y proporcionan poco alivio a familias en períodos de estrés económico.

³ Véase CEPAL (2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h y 2020i).

Existen una serie de opciones —entre las que se destaca el recorte de los espacios para la evasión y elusión fiscal— que permiten impulsar una presión tributaria progresiva en la medida en que la actividad económica se reactive. La CEPAL estima que la evasión tributaria alcanzó los 325.000 millones de dólares en 2018, lo que equivale al 6,1 % del PIB. A nivel de los países, las estimaciones indican que la recaudación por concepto del impuesto sobre la renta solo alcanza a la mitad de su potencial. En la misma línea, es importante revisar el uso de los gastos tributarios, cuyo importe fiscal promedió un 3,7% del PIB en América Latina entre 2015 y 2019 (CEPAL, 2020a).

Resulta importante destacar que existen espacios para mejorar la aplicación de impuestos que ya existen o considerar nuevos instrumentos. La principal brecha tributaria entre la región y la OCDE es la recaudación del impuesto sobre la renta personal (un 2,3% del PIB en promedio en la región, en comparación con un 8,3% del PIB en la OCDE). Al mismo tiempo, las entradas por concepto de impuestos sobre la propiedad —inmobiliaria, patrimonio, herencias— podrían ser otra fuente a considerar. Para impulsar la recaudación de impuestos será preciso instrumentar cambios en los marcos tributarios y crear nuevos pactos fiscales que delinee los derechos y responsabilidades de Estados y ciudadanos.

Los países también podrían considerar un mayor uso de ciertos instrumentos tributarios que están empezando a ganar más importancia en el debate regional. La tributación de la economía digital, por ejemplo, sigue siendo un ámbito importante de discusión y varios países han implementado medidas al respecto en los últimos años. Los impuestos correctivos —incluidos los aplicados al consumo de bebidas azucaradas y alimentos pocos saludables— ofrecen vías para generar recursos y promover objetivos de salud pública. En la misma línea, los impuestos verdes aún deben alcanzar un desarrollo pleno en la región.

El mayor papel del Estado en la etapa de recuperación económica debe acompañarse de un fortalecimiento coordinado de las instituciones encargadas de gestionar las cuentas públicas. Esta es una de las condiciones para velar por la efectividad y sostenibilidad de la intervención pública en el tiempo. A su vez, se transforma en un importante insumo para identificar los espacios de mejora en la eficiencia y efectividad del gasto público, logrando un impacto en el bienestar de la población.

2. Políticas monetarias convencionales y no convencionales

Los gestores de la política monetaria de América Latina y el Caribe enfrentan una diversidad de retos a raíz de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, entre los que se destacan: evitar el colapso de las economías mediante políticas de estímulos a la demanda agregada, administrar las presiones sobre los sistemas cambiarios y monetarios que genera el choque externo, y gestionar adecuadamente los flujos financieros para potenciar la efectividad de las políticas fiscal y monetaria, al mismo tiempo que se atienden las vulnerabilidades externas de las economías de la región.

Estos nuevos desafíos han llevado a las autoridades monetarias a replantear sus acciones y a centrar el foco en atenuar el efecto adverso de la crisis sobre las economías para evitar una crisis crediticia y, eventualmente, una crisis financiera. Para ello, las autoridades monetarias han entendido que deben promover políticas monetarias expansivas a fin de que los problemas de liquidez no acentúen las dificultades por las que atraviesan los hogares y las empresas. También entienden que el escenario macroeconómico actual plantea serios retos para el funcionamiento de los sistemas financieros, dado el posible deterioro que enfrenta la cartera de créditos de estas instituciones, así como la posible pérdida de depósitos que puede originar la mayor volatilidad macrofinanciera (cambiaria).

A las tareas tradicionales de los bancos centrales se suma la imperiosa necesidad de contribuir a la acción fiscal expansiva, que busca adoptar políticas de mitigación de la crisis en los hogares y en las empresas. Los bancos centrales deben jugar un papel fundamental en la promoción de las condiciones monetarias y financieras para facilitar el financiamiento de los distintos agentes (hogares, empresas y gobierno). Esto tiene un objetivo

a corto plazo y otro a mediano y largo plazo: a corto plazo se trata de enfrentar los problemas urgentes que ha generado la pandemia y de sentar las bases para el inicio de la recuperación, en tanto que a mediano y largo plazo lo que se busca es generar condiciones que permitan financiar el proceso de transformación de las economías.

Los bancos centrales deben mantener la visión pragmática que han tenido durante la crisis para ampliar el conjunto de herramientas que tienen a su disposición, es decir, complementar las herramientas convencionales con otras no convencionales para impulsar políticas monetarias expansivas. Estas condiciones monetarias expansivas son especialmente importantes mientras se consolida el espacio para que las autoridades fiscales puedan ampliar el gasto público.

Además de generar condiciones para alcanzar niveles de liquidez adecuados para el financiamiento de una nueva estrategia de desarrollo, los bancos centrales deben velar por la estabilidad macrofinanciera de las economías de la región. El proceso de acumulación de deuda estimulado por los programas emprendidos en las economías desarrolladas para enfrentar la actual crisis ha incrementado los niveles de volatilidad de los flujos financieros a nivel internacional y, en especial, desde y hacia las economías emergentes, incluidas las de la región. Esto ha desencadenado grandes fluctuaciones en los tipos de cambio de las monedas de la región y ha incrementado las presiones sobre las reservas internacionales de sus economías.

Las autoridades económicas han adecuado la normativa vigente para evitar que la crisis generada por el COVID-19 vaya acompañada de una crisis que comprometa la sostenibilidad del sistema financiero de las economías de América Latina y el Caribe. A partir de experiencias acumuladas dentro y fuera de la región, los entes responsables de la supervisión financiera han revisado las normativas macroprudenciales para evitar que los posibles problemas de liquidez y el consecuente deterioro de la cartera de crédito se transformen en una situación que comprometa la sostenibilidad del sistema de crédito y la solvencia de las instituciones financieras. Estos esfuerzos deben mantenerse en el tiempo para evitar una contracción del crédito a futuro y para velar por la adecuada intermediación de recursos hacia áreas que se consideran clave en el proceso de desarrollo antes mencionado.

Por otra parte, las autoridades de la región deben adoptar medidas a fin de que la creciente volatilidad de los flujos financieros no comprometa la sostenibilidad de los sistemas cambiarios y desencadene crisis adicionales. La vasta experiencia en el enfrentamiento de crisis bancarias, monetarias y financieras en el pasado ha generado como subproducto un amplio conocimiento en el uso de instrumentos para prevenir la acumulación de fragilidades financieras y cambiarias susceptibles de convertirse en crisis futuras.

Dada la diversidad de los países de la región en términos de desarrollo financiero y de las circunstancias cambiantes, debería considerarse en esta dinámica la cuestión de la regulación macroprudencial y de la gestión de los flujos de capitales. En los países que tienen experiencia en la materia hay que explorar una mayor flexibilidad en el uso de dichas medidas, considerando el grado de integración de la economía al mercado financiero internacional y el nivel de volatilidad en los tipos de cambio, las fuentes específicas de riesgo y las fragilidades que estas pueden potenciar. Además, dadas las características de cada país, una recomendación o respuesta única no sería apropiada, por lo que cada uno debe adecuar su normativa a la luz de los retos que enfrenta y de sus necesidades.

Un elemento en el que vale la pena enfatizar es la importancia de la cooperación internacional para que las autoridades nacionales puedan enfrentar la crisis actual. Es necesario poner en marcha esfuerzos coordinados entre los gobiernos locales y las instancias internacionales, necesarios para poder expandir el gasto, aminorar las vulnerabilidades externas y tratar de preservar la estabilidad macrofinanciera. En la actualidad, la regulación macroprudencial tiende a centrarse en los países receptores de flujos de capital y se presta menos atención a los países de origen. Una mayor cooperación internacional permitiría aumentar la coordinación necesaria para adecuar la regulación del sistema financiero en su globalidad y, en particular, la de los flujos de capital en ambos lados.

En la actual coyuntura, algunas economías de la región han alcanzado acuerdos para establecer líneas de crédito que permiten fortalecer sus políticas de intervención en el mercado cambiario en momentos de creciente incertidumbre. Si bien este es un paso en la dirección correcta, son pocos los países que tienen acceso a este tipo de instrumentos. Por tal motivo, es necesario que la arquitectura financiera internacional y

la cooperación internacional permitan ampliar el número de países beneficiados con este tipo de instrumentos. Esto permitiría a los países en cuestión reducir la cantidad de recursos destinados a la acumulación de reservas internacionales, sin que se vea afectada la estabilidad cambiaria. La capitalización de las instituciones financieras internacionales y el fortalecimiento de las instituciones regionales especializadas, como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), sin duda permitirían aumentar las espaldas de las economías de la región en coyunturas como la que hoy atraviesan.

Si bien en la actualidad la cooperación internacional resulta crítica para enfrentar la pandemia, su importancia se incrementará para poder financiar el proceso de recuperación socioeconómica de la región y para que las economías de América Latina y el Caribe puedan reorientar su senda de desarrollo, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

3. Un nuevo impulso de la política industrial para el desarrollo sostenible

Al tomar en cuenta que los escenarios internacionales se están modificando sensiblemente, un primer fenómeno que se observa son los cambios en la organización de las cadenas productivas internacionales que se consolidarán con el regreso a la actividad y la reactivación de la economía mundial. La crisis modificará la interdependencia de la economía mundial. Esto llevará a las grandes empresas internacionales a revisar los aspectos relacionados con la garantía de abastecimiento de los insumos críticos, mientras que en las políticas de los gobiernos adquirirá más relevancia la priorización de sectores estratégicos (salud, investigación médica, farmacéutico, biotecnológico y otros).

En este sentido, las empresas de la región proveedoras de compañías transnacionales enfrentarán una mayor presión por los cambios en las redes internacionales de suministro. Sin embargo, estas transformaciones al mismo tiempo pueden generar oportunidades para que las políticas apunten a valorizar a los productores locales y también a generar mecanismos de integración productiva regional con el liderazgo de los países con mayores capacidades industriales de la región.

En el segundo caso, se trata del aumento del uso de tecnologías digitales por parte de las empresas en su relación con los consumidores, los proveedores y los empleados, así como en la organización de la gestión interna. En este sentido, las tecnologías digitales serán clave en el nuevo modelo de funcionamiento de las empresas. Al mismo tiempo, es razonable esperar que también se aceleren las dinámicas de incorporación de esas tecnologías en los procesos productivos, en particular la introducción de dispositivos de interconexión digital y una mayor utilización de la robótica para incrementar la eficiencia.

El nuevo contexto y las nuevas tendencias internacionales, así como la necesidad de resolver los problemas estructurales del aparato productivo, llevan a tres grandes áreas de intervención para la política industrial que interactúan entre sí.

En primer lugar, la apuesta por los sectores y las cadenas productivas que adquirirán mayor dinamismo en la economía mundial. Estos estarán asociados a procesos verdes, biomateriales, edificios inteligentes, energías renovables, electromovilidad, el sistema salud (productos farmacéuticos y equipamiento médico, pero también servicios como la telemedicina) y los agroalimentos basados en procesos productivos trazables, circuitos cortos y sistemas productivos locales.

En segundo término, debe tomarse en cuenta la necesidad de los países de la región de incrementar sensiblemente la densidad de empresas de mayor productividad. En este sentido, y tomando en cuenta las cadenas con mayor potencial de dinamismo, habrá que pensar en planes que efectivamente puedan incluir a una masa crítica de empresas que modifique la dinámica nacional de la productividad.

En tercer lugar, es necesario aprovechar los espacios que hoy existen para generar procesos de articulación productiva y científica entre países. Tanto la evolución de la tecnología, como muchos de los nuevos productos y servicios que surgen de las cadenas mencionadas, implican una escala de producción e infraestructura

tecnológica que hace difícil (o hasta imposible) que un país de la región pueda por sí solo desarrollar las capacidades adecuadas. Esto hace necesaria una nueva organización de la producción a nivel regional que permita desarrollar complementariedades y acuerdos de cooperación, en lugar de las tradicionales relaciones de competencia que caracterizan a muchos países especializados en productos finales parecidos.

En relación con los mecanismos para la implementación de las políticas, es importante considerar que la dinámica de la especialización productiva está ligada a los incentivos que definen cómo se asignan las inversiones. Por tanto, se necesita consenso (entre los actores públicos y privados y, más en general, en la sociedad en su conjunto) alrededor de los objetivos prioritarios, además de un liderazgo claro y definido por parte del Estado.

Un nuevo impulso de las políticas industriales en la región pondría en evidencia las consecuencias de la adopción de enfoques que debilitaron fuertemente las instituciones del Estado que intervienen en las políticas productivas. En efecto, el impacto que las características de la estructura productiva pueden tener sobre las variables macroeconómicas es un aspecto importante a la hora de reconsiderar la necesidad de políticas activas para modificar la propia estructura.

La política industrial y tecnológica debe orientarse a construir nuevas capacidades endógenas. En este sentido, el cambio estructural no ocurre sin que existan políticas industriales con una macroeconomía que viabilice la competitividad de nuevos sectores. Para ello es necesario contar con políticas que, de forma deliberada, favorezcan a sectores y cadenas productivas y de servicios, modificando las señales de mercado para cambiar el patrón de especialización de la economía.

Este nuevo paradigma de políticas para el desarrollo sostenible se inscribe en instrumentos de políticas colaborativos y basados en la competencia, cuya expresión instrumental corresponde a políticas industriales con objetivos sociales.

Existen razones macroeconómicas, estructurales y coyunturales que vuelven ineludible la implementación de nuevas políticas industriales y tecnológicas que consoliden los avances en materia de desarrollo productivo en la región. Al mismo tiempo, las características propias de los distintos sectores y cadenas hacen que sea necesario centrarse en los sectores que están en condiciones de poner en marcha procesos de aprendizaje e innovación con mayores posibilidades de generar y difundir externalidades tecnológicas. Sin embargo, estos procesos necesitan un tiempo de maduración que no es corto. Crear instituciones estables y eficaces, promover capacidades en las empresas y el tejido productivo, y coordinar el plan y las iniciativas entre los distintos ámbitos involucrados (público, privado, universitario y territorial) es una tarea compleja que puede enfrentarse en un escenario de mediano plazo. Estos escenarios pueden estar temporalmente desalineados con la urgencia de resolver los problemas asociados al bajo crecimiento y a la restricción externa, en particular en el actual contexto internacional. En este sentido, es necesario proceder con una estrategia industrial que combine la apuesta de mediano plazo para una economía que incorpore mayor conocimiento y capacidad de innovación con la puesta en marcha de iniciativas que permitan aprovechar, en tiempos cortos, las potencialidades de algunas cadenas productivas y de servicios, así como de ciertas plataformas tecnológicas.

4. Políticas laborales: reconstruir con la igualdad en el centro

El confinamiento obligado por la pandemia de COVID-19 se ha traducido en una pérdida masiva de empleos y ocupación para grandes segmentos de la población de América Latina y el Caribe, lo que ha dejado al descubierto el grave rezago acumulado en términos de derechos laborales, trabajo decente, ingresos adecuados y jubilaciones dignas en la región. El retroceso en la distribución funcional del ingreso, el debilitamiento de la capacidad de negociación colectiva y la expansión de antiguas y nuevas formas de precarización del trabajo probablemente sean las principales expresiones del deterioro del empleo como una dimensión fundamental del bienestar y los derechos sociales. Frente a este panorama se propone:

- a) **Establecer como prioridad la protección y generación del trabajo decente en los planes y las políticas de fomento y recuperación económica.** La calidad de la política macroeconómica deberá valorarse en función de su impacto en la recuperación, generación y mantenimiento de los más altos niveles posibles de ocupación. El impacto en el empleo debería ser uno de los indicadores centrales de la gestión macroeconómica.
- b) **Construir acuerdos nacionales a favor de la formalización laboral.** A pesar de los esfuerzos de los gobiernos en favor de la formalización, el impacto de estas políticas resulta insuficiente y la heterogeneidad estructural y de relaciones laborales en la región sigue siendo muy alta. Es indispensable realizar un esfuerzo mayor y más profundo en esta dirección.
- c) **Acordar políticas y medidas de alto impacto contra la precarización del trabajo y el empleo.** La región sigue arrastrando déficits muy altos en materia de trabajo decente, esto es, aquel que mantiene una relación laboral formal y donde las personas trabajadoras cuentan con todos los derechos reconocidos en la legislación nacional e internacional. Por ello es necesario que las políticas de fomento económico consideren esta dimensión y que, ante la precarización laboral, los gobiernos pongan en práctica políticas de tolerancia cero en las que el Estado, por ejemplo, promueva estándares entre los empleos públicos y en su política de compras públicas para no aceptar proveedores que incumplan las normas de trabajo decente.
- d) **Crear y poner en marcha seguros de desempleo.** La pandemia ha mostrado el enorme costo que tiene en nuestras sociedades carecer de seguros de desempleo o la gran insuficiencia de estos seguros. La protección de los ingresos de la población asalariada frente a la pérdida de empleo es parte del piso básico de protección social y su ausencia se transforma en uno de los mayores costos y sufrimientos que las personas deben enfrentar ante la pérdida de su principal fuente de sustento cotidiano.
- e) **Fortalecer los mecanismos de negociación colectiva y de promoción del diálogo social entre trabajadores, empleadores y el Estado.** Para reducir las desigualdades en el mercado laboral es necesario recuperar e incentivar el diálogo social. La acción de los Estados en esta dimensión es fundamental en cuanto a generar marcos normativos e incentivar el diálogo social.
- f) **Democratizar el tejido productivo y apoyar a las mipymes, así como a todo el sector de la economía social y solidaria.** La gran masa de empleos en nuestras sociedades se encuentra en este tipo de emprendimientos productivos. Pese a los innumerables programas ejecutados, las políticas hacia este sector de la economía no han tenido la escala, la permanencia ni la ambición que se requeriría, además de no contar con instrumentos necesarios para lograr sus objetivos. Se necesitan acciones más integrales dirigidas a mipymes, cooperativas, banca social, sociedades de ahorro y préstamo, iniciativas comunitarias y múltiples formas de producción, distribución y consumo. Sin estos apoyos será muy difícil recuperar y generar los empleos que una política de reconstrucción con igualdad e intensiva en empleo demanda en el nuevo marco económico y social que emerge con la pandemia de COVID-19.

5. Protección social universal y construcción de un Estado de bienestar social

La crisis del COVID-19, que ha evidenciado las debilidades e insuficiencias de los sistemas de protección social en la región, es también una oportunidad para impulsar una nueva generación de políticas de protección social que respondan a los desafíos —tanto existentes como nuevos— que enfrentan nuestras sociedades en materia de bienestar.

La pandemia ha puesto al descubierto no solo las limitaciones estructurales del modelo de desarrollo, sino también la profundidad de las fallas e insuficiencias de los sistemas de protección social y de los regímenes de bienestar en general. Para proteger las condiciones de vida de toda la población es imprescindible avanzar

hacia el trabajo decente, fomentar la corresponsabilidad en los cuidados entre el Estado, el mercado y las familias, y promover el acceso universal a la protección social, asegurando, entre otras cosas, el acceso a sistemas de salud pública y pensiones de calidad.

Las medidas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia deben considerar el bienestar de toda la población, especialmente de los grupos que experimentan múltiples formas de exclusión y sufren con más intensidad los impactos de la crisis. Por ello, la protección social y el bienestar deben ser comprendidos desde una perspectiva de universalismo sensible a las diferencias, teniendo en cuenta las necesidades, carencias y discriminaciones de grupos específicos.

En este contexto, reiteramos que es el momento de implementar políticas sociales universales, redistributivas y solidarias, con enfoque de derechos, para no dejar a nadie atrás. Las respuestas en materia de protección social deben articular las medidas necesarias para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia con otras orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mediante el fortalecimiento del Estado de bienestar social y la provisión universal de protección social. Es esencial para el desarrollo sostenible y la estabilidad política definir un conjunto de garantías universales para el bienestar social en función de las capacidades nacionales.

Un aspecto central de este enfoque es la vinculación de la atención oportuna y pertinente de la emergencia y sus principales consecuencias con una visión de futuro sobre el tipo de sociedad que aspiramos construir. Es crucial vincular las decisiones de corto plazo con las aspiraciones de mediano y largo plazo, y garantizar que en todas ellas se avance hacia la igualdad sustantiva de género, la igualdad de trato, de oportunidades y derechos, así como la no discriminación. En este marco se propone:

- a) **Renovar o construir pactos sociales para acelerar el cumplimiento del pilar social de la Agenda 2030, disminuyendo la desigualdad y erradicando la pobreza.** A pesar de las dificultades adicionales que la pandemia plantea para el cumplimiento de la Agenda 2030, su pertinencia y urgencia difícilmente pueden minimizarse, por lo que es momento para acelerar el paso y canalizar recursos y energías de los países en la ruta de su cumplimiento.
- b) **Universalizar la cobertura de la protección social, así como el acceso efectivo y la desmercantilización creciente de la salud y los sistemas de pensiones.** Es urgente contar con una nueva generación de políticas para garantizar la salud y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, lo que incluye la adecuada cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales.
- c) **Construir un pilar de ingresos básicos garantizados.** En lo inmediato, es necesario poner en marcha un ingreso básico de emergencia para enfrentar los efectos de la pandemia y asumirlo como un primer paso hacia el reconocimiento del derecho a la seguridad económica de todas las personas mediante un ingreso básico universal como pilar adicional de un Estado de bienestar social renovado.
- d) **Conformar un sistema de cuidados integral, público y desfeminizado.** Una de las mayores carencias relevadas por el COVID-19 ha sido, precisamente, la gran debilidad de los sistemas de cuidados en la región, por lo que la implementación de medidas decididas y audaces para construir este pilar de la protección social aparece como una de las mayores prioridades.
- e) **Ajustar y mejorar los sistemas de protección social frente a nuevos fenómenos y riesgos, en particular las migraciones, el cambio climático y los desastres.** Las dinámicas sociales y la estructura de riesgos de las sociedades están en proceso de cambio profundo, por lo que los sistemas de protección social también deben ajustarse a esta nueva realidad. Cada vez es más necesario contar con políticas para atender los fenómenos de movilidad desde la perspectiva de los derechos y la seguridad humana, así como con medidas de protección social frente a los efectos transversales del calentamiento global en la vida de las personas y la mayor intensidad y recurrencia de desastres.

6. La inclusión de la dimensión territorial en el diseño de políticas

La profundidad de los impactos económicos y sociales del COVID-19 hace que sea imprescindible repensar el diseño de políticas públicas para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este contexto, entre otros factores, es necesario incorporar la dimensión territorial al diseño de políticas que apoye la modelación y el entendimiento de la profundización de la desigualdad y la exclusión social en la región.

El desarrollo territorial inclusivo y sostenible se transforma en una herramienta fundamental y estratégica a la hora de analizar la transformación de la configuración de los espacios nacionales latinoamericanos y caribeños, que se caracterizan por una elevada concentración espacial de la población y la actividad económica, así como por marcadas desigualdades en las condiciones de vida de los diferentes lugares de los espacios nacionales.

Por otra parte, se observa una creciente diversidad en las estructuras territoriales en la región. Hay, por ejemplo, grandes configuraciones urbanas con complejos sistemas de ciudades y zonas rurales, lo que se expresa en nuevas dinámicas que han generado tejidos socioterritoriales y ambientales de gran diversidad y heterogeneidad.

La marcada concentración y densidad espacial de la población en las principales áreas urbanas de la región, junto con las elevadas desigualdades, son factores de alto riesgo que han acelerado la expansión de la pandemia, en particular en sectores de importantes vulnerabilidades y carencias. Asimismo, en las grandes áreas urbanas se experimentarán, en términos absolutos, los mayores impactos económicos y sociales, lo que agudizará los problemas acumulados y persistentes de dichas áreas.

Otra escala espacial relevante de manifestación de desigualdades en América Latina y el Caribe es la escala regional, que adquiere diferentes formas y magnitudes según los países (por ejemplo, el nordeste del Brasil, el suroeste de México y el Norte Grande en Argentina). Las regiones poseen identidades socioculturales específicas y problemas comunes. La escala regional permite considerar ámbitos de política de mayor impacto, como infraestructura, polos productivos y sostenibilidad.

Los desafíos territoriales de América Latina y el Caribe deben enfrentarse a partir de planes y políticas territoriales que consideren de manera integrada, y en sus diferentes dimensiones, las escalas, la organización estatal y los agentes, reconociendo y potenciando su diversidad, capacidad productiva y capacidades humanas.

En este sentido, con el objeto de potenciar las sinergias, las inteligencias territoriales y el impacto de la acción del Estado, es necesario construir un ecosistema de políticas para el desarrollo territorial. Este ecosistema debe tener como eje principal la superación de la brecha de desigualdad entre los territorios y lograr la convergencia de normativas, planes, políticas y medidas de los distintos sectores, instituciones, niveles del Estado y escalas del territorio. Esta convergencia deberá tener un correlato institucional que considere las relaciones causales de los problemas públicos y que fortalezca capacidades colaborativas entre los diferentes sectores. El enfoque de planificación y gestión urbano-regional en múltiples escalas contribuye a la construcción de dicho ecosistema y permite incluir tanto las áreas urbanas como rurales y los ecosistemas en que ellas se insertan.

El creciente grado de incertidumbre y riesgo a nivel mundial exige el fortalecimiento de capacidades para generar mayor y mejor resiliencia en las instituciones. Estas capacidades incluyen las prospectivas y de construcción de escenarios de futuro que permitan anticipar los eventos, prepararse para ellos y mitigar sus impactos, así como capacidades vinculadas a enfrentar y responder a los eventos de forma innovadora, y las capacidades de aprender y cambiar para adaptarse a los nuevos contextos.

Es fundamental potenciar la escala territorial en las políticas públicas. Esta escala permite abordar de manera más integrada las diversas manifestaciones socioespaciales y geográficas del desarrollo y sus interacciones, como las dinámicas urbanas y periurbanas, el desarrollo rural, las cuencas hidrográficas, la gestión y gobernanza de los recursos naturales, la reconversión de energías limpias y la infraestructura de conectividad.

El diseño e implementación de políticas públicas que incorporen la dimensión territorial permitirá identificar mejor la realidad de las distintas áreas y las diferencias que existen entre unas y otras, orientando de manera más adecuada las grandes inversiones públicas necesarias, promoviendo polos de desarrollo productivo y estableciendo una relación más sostenible con los ecosistemas que albergan asentamientos humanos. Esto también permite acceder a una mirada integral de la desigualdad y la exclusión social, en la que se incluyen tanto las características del territorio como la heterogeneidad de los grupos que lo habitan, apoyando el cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible y crecimiento inclusivo de forma efectiva y eficiente.

7. Fomento de la inversión sostenible intensiva en la generación de empleo

El impacto de la inversión es fundamental en el crecimiento. Sin embargo, lleva asociado un riesgo sobre resultados futuros, ya sea para incrementar la capacidad productiva (por medio de aumentos de productividad o expansión de unidades productivas) o para lograr un retorno financiero para remunerar el capital invertido, sea propio o de terceros. La aversión al riesgo restringe al sector privado nacional o de origen extranjero respecto de en qué, cómo y cuánto invertir. En general, la inversión pública se orienta a proveer infraestructura o capacidad productiva, ya sea por desarrollo tecnológico o en la producción directa de los bienes. Esta inversión no ha exhibido mayor dinamismo, con una participación promedio del 4% del PIB entre 2010 y 2019. De igual forma, el inversionista extranjero no mostró cambios en su flujo, con una participación promedio del 3,5% del PIB entre 2010 y 2018.

El dinamismo no fue lo que precisamente caracterizó a América Latina y el Caribe en el período anterior a la pandemia. Por tanto, el desafío de acelerar la inversión ya era una tarea pendiente para los países de la región. La inversión no solo depende de variables macroeconómicas, sino que también está determinada por variables microeconómicas y la situación particular de una empresa o un conjunto de empresas en un sector y en un contexto determinado, que se evalúa por sus hojas de balance y estado de situación financiera. Esto permite no solo prestar atención a la dimensión microeconómica de la inversión, sino también mostrar que las condiciones financieras son un componente fundamental para explicar el comportamiento de la inversión en el tiempo. Además de estas variables macroeconómicas y microeconómicas, se encuentra la dimensión de la sostenibilidad de la inversión.

Para favorecer las inversiones intensivas en la generación de empleos y sostenibles se propone:

- a) **Dirigir recursos fiscales hacia inversiones públicas sostenibles, intensivas en la generación de empleo.** La pandemia de 2020 ha fortalecido y estimulado la discusión sobre un nuevo ciclo de inversiones para la recuperación de la economía de una forma sostenible, como el nuevo pacto verde estadounidense (Green New Deal) y el Pacto Verde Europeo. La larga expansión de los gastos fiscales para combatir los efectos de la pandemia y los consecuentes déficits e incrementos de la deuda pública han ayudado a mantener provisoriamente las condiciones mínimas de empleo e ingresos. En ese sentido, se ha propuesto que, al término de la situación de emergencia, esos recursos apoyen incrementos en inversiones públicas sostenibles e intensivas en la generación de empleos, incluidas aquellas relacionadas con políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, y la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.
- b) **Promover las asociaciones público-privadas de las inversiones.** Existen múltiples acciones posibles en esta área. Por una parte, un mayor dinamismo de la inversión pública crea condiciones favorables para contratistas y proveedores del Estado y sus propios procesos de inversión. Un segundo espacio corresponde al sector de empresas públicas de gran tamaño, que cuentan con filiales con participación privada, y un amplio espectro de proveedores. Por último, en el área de los servicios básicos (electricidad, saneamiento, gas y otros), es posible que el Estado lleve adelante inversiones iniciales (investigación, ingeniería básica, desarrollo de proyectos conjuntos innovadores) que más adelante se traduzcan en una nueva inversión privada de mayor escala.

c) Incorporar fundamentos ambientales y sociales en el debate de la sostenibilidad de la inversión.

La inversión no solo debe estar basada en aspectos financieros, como el apalancamiento, la tasa de retorno y las relaciones entre gasto de inversión y flujo de caja (dado que la mayoría de las empresas en la región utiliza recursos propios para financiar buena parte de sus inversiones), sino que también debe incluir variables cruciales en el marco del desarrollo de largo plazo, que son los demás pilares de la sostenibilidad: el ambiental y el social. La inversión en el siglo XXI mostró una mayor complejidad al tener que considerar en sus costos las externalidades, como el impacto en el uso de recursos naturales o en el nivel y la calidad de los empleos. Según el gran impulso para la sostenibilidad que propone la CEPAL, la decisión de invertir está relacionada con: i) las capacidades tecnológicas y la composición de la oferta o estructura productiva; ii) los efectos dinamizadores de la demanda agregada (interna o externa), que el Estado puede gestionar por medio de políticas fiscales y monetarias, y iii) si se considera su sostenibilidad a largo plazo, deben tomarse en cuenta los tres pilares de la sostenibilidad (viabilidad económica, justicia social y sostenibilidad ambiental). La inversión tiene que mostrar, además de sostenibilidad financiera, sus impactos en el medio ambiente y en el empleo, y cómo es su gobernanza en relación con los derechos sociales.

d) Impulsar las oportunidades de inversión sostenible. Las inversiones deben considerar sus impactos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental. En la región, existen amplias posibilidades de realizar inversiones sostenibles a diversas escalas (a nivel de empresas multinacionales, pequeñas y medianas empresas (pymes), comunidades, gobiernos locales y nacionales), en distintas prácticas y tecnologías sostenibles (desde sistemas agroforestales y nuevos productos de la química verde, hasta sistemas de saneamiento básico rural y el desarrollo de eslabones productivos de la industria eólica), y por medio de una rica pluralidad de medidas, políticas, formas de gobernanza y fuentes de financiamiento. Dar escala a inversiones sostenibles es un camino claro para la reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en la región.

8. El papel del Estado y el fortalecimiento institucional en tiempos de pandemia

Avanzar en la reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad exigirá volver a discutir el papel del Estado y las instituciones. Entre otras cosas, el impacto de la crisis del COVID-19 ha generado un mayor acuerdo respecto del papel de las instituciones y la importancia del Estado, y, por tanto, de la relevancia de las políticas públicas para garantizar la oferta de bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo de capacidades tecnológicas, intervenir en el desarrollo territorial y promover políticas igualitarias para concretar la ampliación de derechos.

En América Latina y el Caribe, el fortalecimiento y el desarrollo institucional de los Estados resulta ser una pieza fundamental para enfrentar la crisis. Las medidas que se adopten para mitigar la pandemia alcanzarán sus objetivos dependiendo tanto de los recursos como de la capacidad institucional, la calidad del diseño y la gestión de los programas públicos. Es importante fortalecer las capacidades institucionales de ejecución en condiciones de urgencia y dificultades logísticas. Se necesita un Estado fuerte, premunido de recursos humanos, financieros y organizacionales a la altura del desafío, que involucre a los organismos públicos en el diseño de políticas, así como en la supervisión y ejecución de acciones.

Una de las áreas transversales a todos los países de la región ha sido la capacidad institucional de los sistemas públicos de salud frente a la pandemia. Se ha observado la imperiosa necesidad de que la autoridad sanitaria sea capaz de cubrir las altas demandas de atención y prevención, reconvirtiendo, reorientando y sumando recursos a gran escala, y coordinando las capacidades privadas. Esto incide en el funcionamiento de la red de atención, pero también en la capacidad de los laboratorios, la realización de compras masivas y urgentes, la coordinación con una gran cantidad de actores y la generación de planes estratégicos y flexibles, entre otros requerimientos.

La pandemia implica grandes esfuerzos fiscales que generen condiciones para fortalecer el propio sector de la salud a través de incrementos presupuestarios, protejan los ingresos y el empleo (tanto de los trabajadores formales como informales), apoyen el consumo de productos de primera necesidad (como alimentos y servicios básicos), preserven la capacidad productiva y creen condiciones para la reactivación de la actividad económica (por ejemplo, con beneficios tributarios y de acceso a créditos a través de garantías estatales).

Este esfuerzo depende principalmente de la implementación de una política fiscal expansiva, así como de las capacidades de diseño y gestión de las instituciones públicas que intervienen. La mayor capacidad de gestión de las finanzas públicas permite contar con instrumentos y recursos para enfrentar situaciones de crisis aguda. La existencia de fondos especiales para contingencias, la mayor capacidad de endeudamiento, las facultades técnicas para el diseño de políticas en situaciones de crisis y la capacidad de ordenamiento (reasignaciones) del gasto público son elementos necesarios y críticos para enfrentar y gestionar una pandemia como la actual.

Enfrentar urgencias como la del COVID-19 es un desafío gigantesco para la estabilidad de las políticas públicas y los bienes y servicios públicos que se entregan a la población. Por tanto, invertir en el fortalecimiento de las instituciones públicas y ampliar el desarrollo organizacional del Estado debería ser una tarea prioritaria para los países de la región.

IV. Comentarios finales

La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de las economías de América Latina y el Caribe. Además, todo parece indicar que la dinámica de recuperación será lenta y los costos económicos y sociales de esta crisis podrían seguir aumentando durante 2020 y 2021. En este sentido, una estrategia exitosa para enfrentar la crisis no puede centrarse en regresar a la situación preexistente, sino que debe interpretar la crisis y el fuerte desencanto regional como un punto de quiebre respecto de la continuidad del modelo de desarrollo y, por tanto, exige transformaciones profundas.

El cambio de estrategia es esencial para una recuperación económica inclusiva y sostenible en América Latina y el Caribe. El actual modelo de desarrollo tiene limitaciones evidentes respecto de su capacidad de satisfacer las justas y crecientes demandas de la población y el mantenimiento de los equilibrios sociales y ambientales necesarios. Por ello, la región debe transformar su modelo de desarrollo en un modelo en el que prime el desarrollo inclusivo y sostenible, donde se garanticen condiciones de gobernabilidad y se alcance un equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

América Latina y el Caribe debe avanzar hacia una recuperación económica sostenida, que pueda apoyar la construcción de un Estado de bienestar social y el fortalecimiento del sector productivo. Para ello será necesario aplicar políticas macroeconómicas activas, manteniendo las políticas fiscales y monetarias expansivas, en un marco de sostenibilidad fiscal centrado en el fortalecimiento de los ingresos públicos.

Es importante recalcar que la Agenda 2030 está hoy más vigente que nunca y que, frente a los profundos impactos de la crisis, habrá que redoblar los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y enfrentar la desigualdad, que representa una de las principales barreras para el desarrollo en la región. El aumento de la desigualdad ha sido uno de los principales factores detrás de las crecientes tensiones sociales y políticas que se han registrado en el último tiempo. Así, la búsqueda de la igualdad, la reducción de la pobreza y la lucha contra la discriminación conforman la base económica y social de la democracia.

La pandemia ha dejado en evidencia con mayor claridad las fracturas existentes en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y la vulnerabilidad de la mayor parte de su población. En este sentido, es fundamental impulsar medidas de apoyo a los grupos vulnerables, especialmente las mujeres. La respuesta a la crisis y el proceso de reconstrucción debe corregir estas fracturas y promover sociedades más igualitarias y resilientes. Esa es la magnitud y profundidad de los desafíos a acometer, que requieren de los mayores esfuerzos para avanzar en la reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad de las economías de la región.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- _____(2020b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- _____(2020c), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, abril.
- _____(2020d), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.
- _____(2020e), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- _____(2020f), “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, julio.
- _____(2020g), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- _____(2020h), “Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística”, *Informe Especial COVID-19*, N° 6, Santiago, agosto.
- _____(2020i), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- _____(2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- _____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.



La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido un impacto sin precedentes en América Latina y el Caribe, se ha transformado en la peor crisis económica y social de los últimos 100 años y ha dejado en evidencia las graves brechas estructurales del modelo de desarrollo de la región. Es necesario apostar por transformaciones profundas y no caer en la tentación de considerar la pandemia como un accidente o un mero paréntesis, sino entenderla como la expresión de una situación límite, que demanda un viraje ante lo que cada vez más se revela como una encrucijada transformadora. Se trata de un llamado a dotarse de un nuevo contrato social y a construir un nuevo pacto global. La región debe transformar su modelo de desarrollo hacia un estilo de desarrollo inclusivo y sostenible en el que se garanticen las condiciones para la gobernabilidad y se alcance un equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Este equilibrio, entre otros factores, precisa de pactos políticos que coloquen la igualdad en el centro del desarrollo, y la sostenibilidad como la clave para que el desarrollo sea sostenible. La reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad será entonces por lo que habrá que pugnar en los días, meses y años por venir.

