

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe

José Manuel Salazar-Xirinachs



NACIONES UNIDAS

CEPAL



COVID-19
RESPUESTA

Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe

José Manuel Salazar-Xirinachs



Este documento fue preparado por José Manuel Salazar-Xirinachs, Consultor de la Unidad de Estudios del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/22
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-01022

Esta publicación debe citarse como: J. M. Salazar, “Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/22), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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

Resumen	5
Introducción	7
I. Los retos del crecimiento económico y la crisis del empleo en América Latina y el Caribe pospandemia y perspectivas de la recuperación.....	9
A. Los impactos de la pandemia en el crecimiento y en los mercados laborales	9
B. Esta vez fue diferente: las dinámicas en los mercados laborales en comparación con crisis anteriores.....	12
C. El rebote en el 2021 y perspectivas para 2022.....	15
D. Amenazas para las perspectivas y oportunidades de mejora	17
II. Estrategias y políticas para promover transformaciones estructurales en la economía, la producción y el empleo	19
A. Retos y opciones en materia de política fiscal.....	21
B. Crecimiento, transformación productiva y productividad	24
C. Acciones para reducir brechas educativas y de calificaciones.....	28
D. Acciones para mejorar las políticas de empleo y de inserción laboral.....	31
1. Programas para mantener a las personas en el trabajo	31
2. Programas de entrenamiento	32
3. Políticas activas de mercado de trabajo	32
E. Acciones para adaptar la legislación laboral y hacer los mercados de trabajo mas inclusivos y resilientes ante la aceleración tecnológica y ante choques de diversos tipos.....	32
F. Acciones para promover la transformación digital y ofrecer acceso a internet de banda ancha para todos.....	35
G. Acciones para promover la formalización	39

H.	Los retos de la protección social pospandemia	42
1.	La fuerte expansión de las políticas de transferencias monetarias durante el COVID-19 y sus dilemas	42
2.	El repensamiento de la Protección Social y del Estado Benefactor pospandemia	44
III.	Los retos de los pactos sociales y el diálogo social pospandemia	47
A.	El “qué” del diálogo social: agenda mínima de temas prioritarios	49
B.	El “cómo” del diálogo social: ámbitos y modalidades	49
IV.	Comentarios finales	53
	Bibliografía	57
Cuadros		
Cuadro 1	Impactos del Covid-19 sobre el PIB de América Latina: fuerte caída, lenta recuperación	10
Cuadro 2	La hoja de ruta para la transformación digital y la reactivación con transformación.....	38
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina y el Caribe: descomposición del incremento en la productividad laboral (1950-2005).....	26
Gráfico 2	Transformación digital: nueve factores básicos o impulsores (“drivers”).....	37

Resumen

Los países de la región están saliendo de la pandemia con una situación crítica de mayor desocupación, mayor subempleo, mayor informalidad, mayor pobreza, drástica reducción de ingresos, y mayor desigualdad y corren el riesgo de experimentar otra década perdida. Este informe presenta los devastadores impactos de la pandemia en la economía y el mercado laboral en América Latina y el Caribe en el corto y mediano plazo. El principal objetivo es reflexionar sobre las estrategias y políticas para promover transformaciones estructurales en la economía y la producción que permitan generar empleo y promover el bienestar social. Se argumenta que sería un error concebir las respuestas de política simplemente como un reto de reactivación económica y propone concebirlas como un reto de “reconstrucción con transformación” para fortalecer la cohesión social. El informe reflexiona además sobre los retos del diálogo social para avanzar en soluciones a los grandes desafíos que enfrenta la región.

Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) ha sido la región del mundo más afectada por la pandemia. El impacto ha sido más fuerte que en los países desarrollados y los retos de respuesta son más difíciles y complejos por varias condiciones agravantes: i) los países de la región no tienen medios comparables a los países desarrollados para apoyar la actividad económica y el empleo, las capacidades financieras y de ejecución de las instituciones públicas son más débiles; ii) los sistemas de salud y de protección social, dos de las instituciones cuyas capacidades básicas determinan la resiliencia ante los choques económicos, son también mucho más débiles; iii) la pandemia impactó en la región sobre un legado histórico de brechas y dualismos estructurales subyacentes, profundizándolos y exacerbándolos. Se trata de brechas educativas y de habilidades, laborales entre trabajadores formales versus informales, productivas, territoriales, digitales, y entre empresas grandes y modernas de alta productividad y empresas pequeñas y microempresas de baja productividad donde predomina la informalidad; iv) la pandemia comenzó como una emergencia sanitaria, pero evolucionó rápidamente hacia una crisis social y del empleo.

Todo esto hace más compleja y urgente la necesidad de reformas económicas y sociales que promuevan no solo una reactivación económica, sino una reconstrucción con transformación que logre no solo volver a las tasas de crecimiento previas a la pandemia, que era insatisfactorias, sino que logre reducir brechas, y direccionar el crecimiento hacia uno más alto, sostenido e inclusivo con creación de más y mejores empleos.

Este documento, tiene 3 partes: en la primera se hace un resumen de los impactos de la pandemia en el crecimiento y los mercados laborales de la región y su evolución lo cual sirve para dimensionar y poner en perspectiva la magnitud y naturaleza retos que los países enfrentan pospandemia. Para complementar este breve diagnóstico interpretativo, se hace también una reflexión que señala cinco importantes diferencias entre las dinámicas laborales observadas en esta crisis en relación con crisis anteriores. El señalamiento de estas diferencias es importante para un mejor diseño de las políticas de crecimiento y de empleo pospandemia.

La segunda sección plantea y comenta ocho áreas, complementarias entre sí, de políticas económicas, sociales y de empleo que, combinadas según las características y situación de cada país, son fundamentales para impulsar la recuperación, la reconstrucción y la transformación pospandemia. Estas áreas son las siguientes: 1) políticas fiscales, 2) políticas de desarrollo productivo, 3) acciones para cerrar brechas educativas y de competencias, 4) acciones para mejorar las políticas de empleo y de inserción laboral, 5) acciones para adaptar la legislación laboral y hacer los mercados laborales más inclusivos y resilientes ante la aceleración tecnológica y ante choques de diversos tipos, 6) acciones para promover la transformación digital y ofrecer acceso a internet de banda ancha para todos, 7) acciones para promover la formalización, y 8) acciones para ampliar y modernizar los sistemas de protección social. Estas áreas definen una buena parte del ¿qué hacer?

La tercera y última sección hace varios comentarios sobre el ¿cómo? Más allá de las restricciones fiscales, las principales limitaciones para una agenda ambiciosa de reconstrucción con transformación son políticas. Esta sección hace algunas reflexiones sobre los procesos de diálogo social para poder avanzar en la dirección de reconstrucción con transformación.

I. Los retos del crecimiento económico y la crisis del empleo en América Latina y el Caribe pospandemia y perspectivas de la recuperación

A. Los impactos de la pandemia en el crecimiento y en los mercados laborales

La pandemia ha golpeado a América Latina y el Caribe (ALC) más duro que a otras partes del mundo. Con apenas 8,2% de la población mundial, la región había registrado 22% de los casos de contagio (9,4 millones) y 29% de las muertes (340.000) hasta fines de Setiembre, 2020. Estados Unidos, el país desarrollado más fuertemente golpeado, con 4% de la población mundial, tenía en la misma fecha el 20% de los casos (8,4 millones de un total de 42 millones) y 20% de las muertes (223.289 de 1,14 millones).

Según el FMI varias características estructurales de las economías de los países de ALC contribuyeron a este impacto más severo: i) más gente trabaja en actividades que exigen proximidad física (restaurantes, tiendas minoristas, transporte público, etc): 45% en comparación con 30% en países desarrollados y economías emergentes (EM); ii) alto grado de informalidad y pobreza; iii) menos personas tienen empleos que admiten teletrabajo: solo 1 de 5 empleos, la mitad que en economías desarrolladas y por debajo de las EM. En síntesis, muchas ocupaciones que requieren mucho contacto, y relativamente pocos empleos que admiten teletrabajo. A esto hay que agregar una respuesta inicial poco decisiva en países grandes como Brasil y México.

La caída en el PIB de la región en el 2020 fue dramática, peor que la inicialmente esperada. En abril, 2020 la CEPAL había estimado la contracción promedio de la región para el 2020 en -5,3%, en octubre la revisó a -9,1%. De manera similar, en abril el FMI había estimado la contracción promedio de la región para el 2020 en -5,2%. El resultado final según el FMI fue una contracción de -7,0% (-6,7 excluyendo a la República Bolivariana de Venezuela). (Cuadro 1). El impacto fue más profundo que el esperado inicialmente, en parte por la necesidad de convivir con el virus en ausencia de una vacuna, y

por lo tanto de oscilar entre medidas de reapertura y de vuelta a las restricciones de manera selectiva según el comportamiento de las tasas de contagio. Durante el 2020 se aprendió que las segundas olas de contagio pueden ser incluso peores que las primeras.

Luego de las medidas más estrictas de confinamiento durante el segundo trimestre del año, se observó un leve repunte de la actividad económica en una mayoría de países a partir de julio, gracias entre otros factores a la reapertura gradual, el repunte de las exportaciones y los bajos precios de petróleo. Pero las altas tasas de contagio y letalidad y el riesgo de una segunda ola, obligaron a una apertura sanitaria más lenta que la inicialmente esperada.

Cuadro 1
Impactos del COVID-19 sobre el PIB de América Latina: fuerte caída, lenta recuperación

País/subregión	2018	2019	2020	2021 ^a	2022 ^a
América Latina y el Caribe	1,2	0,1	-7,0	6,3	3,0
ALC excluida Venezuela (República Bolivariana de)	1,9	0,9	-6,7	6,5	3,1
América del Sur	0,5	-0,1	-6,6	6,3	2,3
América Central, Panamá, República Dominicana	3,9	3,2	-7,1	7,7	4,6
Caribe (Dependientes Turismo)	2,0	-0,03	-9,5	2,3	4,1
Caribe (exportadores materias primas)	1,7	0,4	4,0	5,6	21,1
Argentina	-2,6	-2,1	-9,9	7,5	2,5
Brasil	1,3	1,4	-4,1	5,2	1,5
Chile	4,0	1,0	-5,8	11,0	2,5
Costa Rica	2,6	2,3	-4,1	3,9	3,5
Ecuador	1,3	0,0	-7,8	2,8	3,5
Colombia	2,5	3,3	-6,8	7,6	3,8
México	2,2	-0,2	-8,3	6,2	4,0
Perú	4,0	2,2	-11,0	10,0	4,6
Venezuela (República Bolivariana de)	-19,6	-35,0	-30,0	-5,0	-3,0

Fuente: FMI (2021) Perspectivas Económicas: Las Américas, octubre.

^a Proyecciones

Desafortunadamente, la pandemia tomó a muchos países de la región en un mal momento. El impacto devastador de la pandemia se da tras una década en la que el crecimiento de América Latina y el Caribe se situó muy por debajo del crecimiento mundial, lo que ya había llevado a algunos economistas a calificar la década de 2010 como una “década perdida”: desde 2010 hasta 2019, ALC creció a un 2,2%, mientras que el mundo crecía a un 3,1% (Banco Mundial, 2021: 22). El período 2014-19 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950, solo 0,4%. La OIT en su Panorama Laboral de 2017 examinó las consecuencias de esta desaceleración en los mercados laborales y la llamó la “crisis en cámara lenta en los mercados laborales” por tener indicadores de deterioro en los mercados laborales mucho más profundos y de mayor duración que los observados durante la crisis del 2008-09. Todo esto sugiere la existencia de problemas estructurales previos a la pandemia que la región debe afrontar.

Los impactos de la pandemia y de las medidas de confinamiento y distanciamiento social para combatirla sobre el empleo fueron devastadores. La tasa de ocupación promedio de ALC se redujo de 56,5% a 51,1% entre I-2019 y II-2020. Esto es 34 millones de trabajadores que perdieron el empleo en el segundo trimestre 2020¹. Hubo tránsitos hacia el desempleo, pero la mayoría de la reducción en la ocupación correspondió a fuertes salidas de la fuerza de trabajo por efecto desaliento, lo que bajó las tasas de participación.

La tasa de desocupación promedio aumentó en 2,2 pp a 11,5%. El aumento en las tasas de desocupación hubiera sido mayor si mucha gente no se hubiera retirado del mercado laboral. Según la OIT el 94% de los que perdieron el empleo en 2020 salieron de la fuerza de trabajo (desalentados), solo

¹ Según OIT (2020b) con base en información oficial de 9 países.

6% siguió buscando (desempleados). Sin embargo, en algunos países como Costa Rica, más que se duplicó la tasa de desempleo: de 12% a 25%.

Más que en crisis anteriores, los impactos en las tasas de desempleo son solo la punta del iceberg y reflejan muy poco de los estragos de esta crisis en los mercados de trabajo. Para un cuadro más completo es imperativo mirar también otros indicadores.

La tasa de desempleo, y la reducción de las tasas de ocupación y participación no capturan plenamente los impactos de la pandemia en los mercados laborales, porque muchas personas que continuaron trabajando redujeron drásticamente las horas trabajadas, a causa de las suspensiones temporales, pero sin rompimiento de contratos y de los esquemas de jornadas reducidas, ampliamente utilizados. La OIT estima que América Latina y el Caribe ha sido la región con la mayor contracción de las horas de trabajo en todo el mundo, con una pérdida del orden del 16,2% entre 2020 y 2019, cifra que casi duplica la estimada a nivel mundial (8,8%) (OIT, 2021). Esto sugiere un fuerte aumento en subutilización de la fuerza de trabajo y en los ingresos.

En términos de grupos y categorías de la población, los más afectados fueron las mujeres, los jóvenes, los trabajadores informales y por cuenta propia y las personas con menor educación. Las mujeres porque están sobre representadas en los sectores más afectados por caída de la demanda tales como en hoteles, restaurantes, y trabajo doméstico. Además, porque un mayor porcentaje de mujeres trabaja en la informalidad y tienen mayores obligaciones de cuidado en casa con el cierre de las escuelas.

Los jóvenes, porque están también sobre representados en sectores más afectados por caída de la demanda: tales como hoteles, comercio, servicios personales, y construcción. Les afectó también su menor experiencia laboral lo cual hace que sean los primeros en ser despedidos y los últimos en ser recontratados. Es característica de los jóvenes tener mayor intermitencia laboral y mayor rotación ocupacional.

En cuanto a las causas de la fuerte afectación de los trabajadores informales, por cuenta propia y de menor educación, hay una serie de características que los hizo particularmente vulnerables: la mayoría trabajan en actividades de alto contacto personal, con menores o nulas posibilidades de teletrabajo, y tienen ingresos relativamente bajos lo cual los hace vulnerables a caer en la pobreza. Además, las actividades económicas más afectadas por la crisis sanitaria, tales como servicios personales, hotelería, comercio, turismo y servicio doméstico, entre otras, son actividades donde el empleo informal tiene relativamente mayor presencia. Todo esto apunta a los fuertes impactos distributivos desfavorables de la pandemia que han sido señalados por varios organismos internacionales y analistas. Ha habido esfuerzos de política en numerosos países para contrarrestar estos impactos por la vía de programas de transferencias monetarias condicionadas y sobre todo no condicionadas, pero sus resultados han sido mixtos².

Al inicio de la pandemia, en abril, 2020, el BID estimó tres posibles escenarios de impactos de la pandemia en la informalidad con un horizonte de un año. El peor de ellos preveía que la informalidad podría subir a 62% en promedio en ALC en comparación con el nivel pre-COVID-19 de 54%. Esto significaría regresar a los niveles de informalidad de fines del siglo XX, dos décadas perdidas de progreso en la reducción de la informalidad³. Como se explica más ampliamente en la siguiente sección, durante 2020 la informalidad tuvo un comportamiento atípico, ya que, en contraste con otras crisis, cayó al principio de la pandemia a causa de los confinamientos. Sin embargo, la evidencia existente muestra que la recuperación parcial del empleo pospandemia ha estado liderada por las ocupaciones informales. El empleo informal da cuenta del 70% o más de la creación neta de empleo durante la recuperación en 2021 en Argentina, Costa Rica, México, Paraguay y Perú. (Mauricio, 2021: 40).

² Lustig, Neidhöffer y Tommasi (2020).

³ BID ¿Cómo impactará la COVID19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe, abril, 2020.

Con respecto a la pobreza, la CEPAL (2020) estimó que habrá 45,4 millones adicionales de personas pobres (de 185 a 230 millones), un incremento de 7 puntos porcentuales en la tasa de pobreza, de 30% en 2019 a 37% en 2020. Y que la pobreza extrema aumentaría de 68 a 96 millones de personas, 28 millones de personas adicionales: un 15,5% de la población total⁴.

La pandemia tuvo también severos impactos sobre los ya altos niveles de desigualdad de la región. En una etapa temprana, las medidas de confinamiento crearon un nuevo tipo de “brutal desigualdad” entre los que continuaron teniendo el mismo nivel de ingresos (o tenían ahorros para financiar 3 o 4 meses de quedarse en casa) y los que no. Lustig, Neidhöfer y Tommasi (2020) hicieron una simulación de las consecuencias distributivas en el corto y en el largo plazos en las cuatro economías más grandes de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia y México). En el corto plazo encuentran un impacto grande en la desigualdad y en la pobreza. Sin embargo, la expansión de los gastos sociales tiene un efecto compensatorio significativo en Brasil y Argentina, más pequeño en Colombia y nulo en México, donde no ha habido tal expansión. Para proyectar los efectos de largo plazo, los autores estiman los impactos de la pandemia en el capital humano y en su persistencia intergeneracional, a partir de información sobre cierre de escuelas, políticas de mitigación educativa y pérdidas de educación, así como pérdida de empleos de los padres. Encuentran que en los cuatro países el impacto es fuertemente asimétrico y afecta con particular fuerza al capital humano de los niños de las familias más pobres. En consecuencia, se espera que la desigualdad de oportunidades se incremente sustancialmente, a pesar de las políticas de mitigación.

Por su parte, en 2020 la CEPAL proyectó que el coeficiente de Gini se incrementaría entre un 1% y un 8% y que las economías más grandes de la región exhibirían los peores resultados⁵.

Todo esto significa que la pandemia vino a profundizar y a acelerar varias de las tendencias que ya caracterizaban a los mercados laborales de la región, en particular: la destrucción, transformación y creación de empleos y la desigualdad⁶, todo lo cual plantea de manera urgente preguntas sobre qué tipo de políticas sociales y laborales, entre otras, se requirieron para hacer frente a los desafíos, temas que se abordan en la sección II.

B. Esta vez fue diferente: las dinámicas en los mercados laborales en comparación con crisis anteriores

Como ya se ha sugerido, varios de los ajustes en los mercados laborales provocados por el COVID-19 fueron atípicos, no siguen las dinámicas de ajuste de crisis anteriores. Conviene sintetizar algunas de las principales diferencias y comprenderlas mejor, ya que esto puede ayudar a un mejor diseño de las políticas de crecimiento y de empleo pospandemia. A continuación, se señalan cinco diferencias que ha dejado un legado muy complejo de retos para las políticas de recuperación.

Primero, la magnitud, profundidad y velocidad de los impactos han sido mucho mayores que en crisis anteriores. En todos los países de América Latina y el Caribe (ALC) hubo una pérdida masiva de empleos en el II trimestre del 2020. Según el Panorama Laboral de la OIT publicado en setiembre, 2020, la tasa de ocupación promedio de ALC se redujo en 10 puntos porcentuales; esto es una destrucción de 47 millones de empleos entre el I y II trimestres⁷. Ninguna crisis en la historia reciente había provocado tal devastación. Y esto no captura cien por ciento la magnitud del daño.

⁴ CEPAL “Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en ALC en la recuperación pos-COVID-19”, Informe Especial COVID-19, No. 8, octubre, 2020.

⁵ CEPAL (2020a).

⁶ Tal como argumenta Weller (2020).

⁷ En Costa Rica, por ejemplo, la tasa de ocupación pasó de 55,5% a 43,7%, una reducción de 11,8 puntos porcentuales. Este país pasó de 2.2 millones de personas ocupadas en marzo a solo 1.7 millones en julio, medio millón de empleos destruidos en cuatro meses.

Segundo, en las crisis anteriores, la mayoría de las personas que perdieron su trabajo iniciaban, casi de inmediato, la búsqueda de otro. Esta vez fue diferente. La gran mayoría se retiró de la fuerza de trabajo, es decir, no pasaron al desempleo sino a la inactividad. Estos son los desalentados que no buscan empleo por la evidente falta de alternativas laborales. La OIT estima que en ALC solo el 6% pasó a la desocupación, el 94% pasó a la inactividad. Es decir, en una mayoría de países el aumento en la tasa de desempleo es menor al esperado. Para ALC en su conjunto, esta pasó de 8.5% antes de la pandemia, a "solo" 11,5% en el III Trimestre, 2020. Esto no son buenas noticias, es más bien una ilustración de que en esta crisis la tasa de desocupación ha perdido valor como indicador del estado del mercado de trabajo.

La tercera diferencia con crisis anteriores es que la masiva destrucción de empleos mencionada no refleja adecuadamente el impacto negativo de la crisis. Esta vez ha habido, además, una masiva reducción de horas trabajadas (y de ingresos) entre las personas que han mantenido su empleo, en particular en el sector privado. Se trata de una enorme subutilización de la fuerza de trabajo, muy lejos de una ocupación plena, que se agrega a la destrucción de empleo ya comentada. El indicador de reducción de horas trabajadas es útil porque captura no solo la pérdida de empleos, sino también la subutilización asociada con las reducciones de jornada y con las suspensiones temporales de contrato.

Al respecto, se pueden señalar varias dinámicas o mecanismos de ajuste para los trabajadores formales en esta crisis: i) tránsito hacia el desempleo, ii) tránsito hacia la inactividad, iii) suspensión temporal de contrato, iv) trabajadores ocupados ausentes (no han trabajado, pero mantienen el vínculo laboral y tienen expectativa justificada de volver a su puesto) y, v) reducción de jornada laboral. Las primeras cuatro situaciones llevan a cero horas trabajadas y la última lleva a reducciones parciales, que pueden ser de 50% o más. Muchos de los empleos que inicialmente se mantuvieron redujeron drásticamente las horas de trabajo, y con ello los ingresos. Además, la categoría de trabajadores ausentes significa que la cantidad de personas que efectivamente están trabajando es menor que la indicada por la tasa de ocupación.

Hay una dimensión macroeconómica de la reducción de horas y de los ingresos que vale la pena subrayar: la reducción de horas genera una reducción en la demanda agregada que afecta las ventas de las empresas de distintos tamaños y sectores. Sin embargo, esta no es una demanda agregada que el sector público pueda estimular *à la Keynes*, porque el multiplicador fiscal está en gran parte bloqueado por las restricciones sanitarias y las medidas y comportamientos de distanciamiento social. Solo con el regreso al trabajo y el levantamiento de las restricciones sanitarias se podrá ir desbloqueando la demanda agregada, y el multiplicador fiscal, siempre y cuando el país tenga espacio fiscal para tal estímulo.

La OIT estima que durante 2020 ALC fue una de las regiones del mundo con mayor contracción de horas de trabajo, mayor que la pérdida estimada en promedio para el mundo de 8,8% con respecto al cuarto trimestre de 2019. (OIT, 2021a).

Cuarto, en crisis previas, al caer el empleo se observa un aumento de la informalidad y del cuentapropismo como mecanismo contracíclico y como estrategia de sobrevivencia para muchos hogares. Sin embargo, esta vez la informalidad se comportó de manera diferente. El trabajo informal no aumentó, sino que cayó bruscamente en el II trimestre en la mayoría de los países. Es más, el trabajo informal experimentó una contracción mayor que el trabajo formal. Esto se explica por varios factores: i) la mayor tasa de informalidad en sectores que debieron parar sus actividades a causa de las medidas de confinamiento y distanciamiento social, ii) la mayor facilidad para interrumpir una relación asalariada no registrada, iii) la mayor incidencia de informalidad en MIPYMEs menos productivas que no pudieron seguir operando, y iv) los esquemas de jornadas reducidas y otros esquemas para sostener o apuntalar al empleo formal, pero que no aplicaron para los trabajadores informales. Además, la pérdida de puestos informales fue aún más intensa entre las mujeres que entre los hombres, a causa de que las mujeres están sobre representadas en sectores y ocupaciones fuertemente golpeadas por la pandemia y con alta incidencia de informalidad (empleo doméstico). No obstante, ya hay evidencia de que durante

el año 2021 la recuperación del empleo ha estado liderada por el trabajo informal. El trabajo informal ha dado cuenta de alrededor del 70% o más de la creación neta de empleo en 2021 en Argentina, Costa Rica, México, Paraguay y Perú. (Mauricio, 2021: 40). La evidencia muestra que, así como las tasas de salida del empleo informal fueron mayores que las tasas de salida del empleo formal durante los confinamientos en 2020, las tasas de entrada al empleo informal también han sido mayores durante la recuperación que las tasas de entrada al empleo formal. Este proceso de aumento más intenso de las posiciones informales llevó a que la tasa de informalidad en el primer trimestre de 2021 sea muy similar, o incluso en algunos países superior a la observada un año antes. (Mauricio, 2021: 41). Se puede esperar que mayores tasas de informalidad y de pobreza serán un legado estructural de la pandemia por varios años en toda la región, a causa de la enorme destrucción de empleos formales, del empobrecimiento generalizado y la pérdida de ingresos. Post pandemia, habrá más cantidad de personas ejerciendo estrategias de sobrevivencia. Reducir la informalidad y la pobreza serán dos de los grandes retos de los próximos años, lo cual requerirá una combinación de políticas sociales con medidas para promover la creación acelerada de empleos formales.

Una quinta diferencia es que las crisis anteriores han sido mayoritariamente crisis de demanda que han afectado de manera relativamente similar a todos los sectores, mientras que esta crisis fue inicialmente una crisis de oferta que ha afectado de manera muy heterogénea a diversos sectores afectando también no solo al nivel sino a la composición del empleo. Los servicios que pueden prestarse vía trabajo remoto prosperaron e incluso en algunas líneas se dispararon, mientras que los sectores y ocupaciones que requieren presencia física han sido fuertemente golpeados. Sectores como turismo, aerolíneas, hoteles y restaurantes prácticamente redujeron su nivel de actividad a niveles cercanos a cero durante el segundo trimestre de 2020. El sector construcción también fue fuertemente golpeado. Los servicios de educación han sido afectados muy heterogéneamente: las escuelas, colegios y universidades y sus respectivos estudiantes que tienen acceso a internet de banda ancha a los equipos necesarios han podido ajustar su oferta académica para continuar con esquemas de aprendizaje virtual. Mientras que las escuelas, colegios y universidades y los estudiantes que no tienen este tipo de acceso o de manera muy limitada han experimentado una severa interrupción en sus procesos de aprendizaje, así como los jóvenes en formación profesional que no pudieron realizar sus prácticas. El impacto heterogéneo por sectores, la profundidad y permanencia del daño al tejido productivo y al empleo de cada sector, y los factores de riesgo sanitario subyacentes de cada sector son factores que están incidiendo también de manera muy diferenciada en las velocidades sectoriales de recuperación pospandemia, es decir, en la evolución de la estructura económica y del cambio estructural pospandemia.

Una sexta diferencia ha sido el mayor impacto desigualador de esta crisis en comparación con crisis anteriores. El estudio *La Crisis de la Desigualdad*, del BID, hace un análisis de 129 recesiones entre 1972 y 2018 en 22 países de la región, y muestra que en crisis anteriores el segmento más afectado en promedio fue la clase media. Sin embargo, como señala el estudio, esta vez una alta proporción de la clase media ha podido seguir haciendo trabajo remoto; otro segmento ha evitado el despido gracias a los esquemas de jornada reducida; los empleados públicos han estado básicamente protegidos de los impactos (con la excepción de Uruguay por un breve período ningún otro país de la región les ha variado ni el empleo ni el salario de trabajadores públicos); y las personas con mayor educación han tenido mucho menos incidencia laboral que las personas con menos educación.

En contraste, la mayoría de los trabajadores informales y en situación de pobreza, a causa de que la gran mayoría de sus ocupaciones requieren contacto personal y desplazamiento, no tienen acceso al teletrabajo; su empleo y medios de vida fueron fuertemente afectados por las medidas de confinamiento; la educación de sus hijos ha sido trágicamente impactada; y son los segmentos con menor educación los que han sido más golpeados por el desempleo y el subempleo, los que menos oportunidades tendrán en la recuperación y los más dañados en sus posibilidades de ingresos futuros.

Las medidas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas han ayudado, pero no lo suficiente para compensar los fuertes efectos empobrecedores y redistributivos del shock pandémico, que son exacerbados por las deficiencias de cobertura en los sistemas de protección social y las vulnerabilidades de las micro y pequeñas empresas. Sociedades más desiguales y fracturadas será otro de los legados estructurales de la pandemia, más que con otras crisis, realidad que las políticas económicas y sociales pospandemia deben enfrentar.

Reparar y reducir las brechas exacerbadas por la pandemia será imposible sin recursos fiscales y gran voluntad política, por lo que el políticamente sensible tema de las reformas fiscales y de los niveles de endeudamiento será un tema fundamental en la pospandemia, no solo para mantener la estabilidad financiera, sino para tener la capacidad de financiar la reducción de las brechas y de los graves daños estructurales y regresivos de esta crisis.

C. El rebote en el 2021 y perspectivas para 2022

La severa contracción económica del año pandémico 2020, de -7,0% en promedio para la región, dio lugar a un efecto rebote en el año 2021, en parte por la reactivación de la demanda que había sido fuertemente reprimida en el 2020. El FMI, en su reporte de octubre de 2021 de Perspectivas para América Latina y el Caribe, caracteriza y resume así la evolución de la región durante 2021 y las perspectivas de corto y mediano:

“La recuperación fue sólida en el primer trimestre de 2021, pero perdió ímpetu en algunos países en el segundo trimestre debido al repunte de casos de COVID-19. Se proyecta que el PIB real crezca 6,3 por ciento en 2021, y que luego se modere a 3 por ciento en 2022, aunque a mediano plazo no retornará a las tendencias previas a la pandemia ya que las persistentes debilidades en los mercados de trabajo crean riesgos de secuelas, o cicatrices, a más largo plazo. Las condiciones externas en general favorables, el nivel alto de los precios de las materias primas y la demanda reprimida apuntalan el crecimiento a corto plazo, en tanto que el cambio de orientación de la política monetaria y fiscal opera en el sentido contrario. Los riesgos para las perspectivas se inclinan a la baja, y los principales son la aparición de variantes más contagiosas y letales del virus de la COVID-19, el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales, riesgos de refinanciamiento de deuda soberana y de tensiones sociales al tiempo que se acerca un año con un apretado calendario electoral.” (FMI, 2021, p 1).

Detrás del crecimiento promedio estimado para 2021 hay una amplia variación entre países que va desde un 11% en el caso del Perú; 7,7% en Centroamérica, Panamá y República Dominicana; 7,5 en Argentina; 7,6% en Colombia; 6,2% en México y 2,3% en los países caribeños dependientes del turismo. (Cuadro 1). El crecimiento en 2021 es generalizado en el sentido de que abarca casi todos los componentes de la demanda agregada: consumo privado, inversión y exportaciones. Sin embargo, es una recuperación muy desigual entre países asociada con varios factores: el ritmo al que ha sido posible levantar restricciones sanitarias ligado al avance en el proceso de vacunación, el peso de los sectores de contacto intensivo en las economías, la magnitud de las transferencias fiscales, el desempeño de las exportaciones, entre otros. El FMI anticipa un “largo y sinuoso camino hacia la recuperación”.

En 2022 la vacunación seguirá mitigando el impacto de la pandemia. El número casos de contagio y de víctimas ya ha venido cediendo desde el segundo semestre de 2021. En septiembre de 2021 la media de muertes diarias en ALC, de 2,2 por millón, seguía siendo el doble a la de los países europeos (1,1 por millón) y la proporción de población completamente vacunada en ALC se ubicaba levemente por encima de la media mundial de 33,5 por ciento. El FMI proyecta que para el fin de 2021 dos terceras partes de los países estén por encima del 40% y un promedio de 60% de la población total de la región esté completamente vacunada. Para fines de 2022 el FMI proyecta que poco más de la mitad de los países de la región hayan vacunado completamente al 70% de sus poblaciones y que la proporción de

población vacunada sea de aproximadamente 84%. Esto significa que la batalla contra el virus seguirá durante todo el año 2022, en parte por los retos de vacunación pendientes y en parte por la aparición de nuevas variantes y nuevos brotes. La vacunación y el control de la pandemia seguirá siendo uno de los grandes retos de la recuperación.

Durante 2021 la recuperación se ha visto favorecida por factores externos, tales como la sólida recuperación de los principales socios comerciales (China, Estados Unidos y Europa), la cual también ha provocado un rápido aumento en los precios de las materias primas y un mejoramiento en los términos de intercambio de varios países. Hubo también un repunte en los flujos de inversión extranjera directa hacia fines de 2020 pero que se moderó en el 2021. Los bajos costos de financiamiento en dólares han facilitado el acceso de los países al financiamiento. Las emisiones soberanas de Eurobonos han superado en 2020 y 2021 las colocaciones de 2018 y 2019. Los mayores flujos de remesas han también contribuido en el caso de varios países.

Los sectores bancarios siguen mostrando solidez y estabilidad. Hubo aumentos importantes en las carteras de préstamos en mora en el segundo semestre de 2020, sin embargo, en 2021 se detecta una reversión de esta tendencia asociada con la recuperación. (FMI, 2021). No obstante, en vista de los altos niveles de endeudamiento empresarial, es importante y urgente el desarrollo de mecanismos ágiles para los procedimientos de bancarrota, así como apoyos tales como avales para empresas con problemas de liquidez, pero viables.

La fuerte expansión fiscal de 2020 está siendo retirada parcialmente en 2021, con algunas excepciones (Chile, Colombia). La combinación de recuperación con reducción de las transferencias fiscales ha hecho que los coeficientes de deuda pública hayan dejado de crecer en una mayoría de países, aunque permanecen elevados. La inflación se ha acelerado levemente en varios países en 2021, lo cual ha llevado a varios bancos centrales a empezar a subir las tasas de interés de la política monetaria. Un riesgo importante en el 2022 y más allá es un endurecimiento de las condiciones financieras mundiales en una situación de elevados coeficientes de deuda soberana. La Reserva Federal ha comenzado a dar indicios de una desaceleración de su política monetaria expansiva en 2021 y de un posible aumento en las tasas de interés en 2022, lo cual disminuirá la liquidez internacional, aumentará el costo de los préstamos externos para los mercados emergentes, y posiblemente reducirá las entradas de capital. (Banco Mundial, 2021: 25).

En síntesis, en 2022 se prevé que el avance en la vacunación y condiciones externas favorables en materia de comercio y crecimiento ayuden a la recuperación particularmente de la inversión y el consumo privados. No obstante, conforme se vayan replegando las medidas de apoyo monetario, podría haber un endurecimiento de las condiciones de acceso al financiamiento internacional.

En el mediano plazo, según proyecciones los promedios de ALC en PIB real y PIB real per cápita no retornarán a los niveles observados antes de la pandemia sino hasta 2023, y no retornarán a la trayectoria prevista antes de la pandemia sino varios años más adelante. Esto contrasta con el desempeño de los Estados Unidos y la Zona Euro, cuyo PIB se prevé va a retornar a su trayectoria previa a la pandemia en 2022 y 2025 respectivamente.

Además, se prevé que, aunque ya ha habido un repunte en el empleo, el retorno a los niveles previos a la pandemia tomará varios años. Esto a causa de programas de política más reducidos en comparación con países avanzados, así como las características estructurales de ALC tales como deficiencias en los sistemas sanitarios, predominio de la informalidad, quiebra de empresas y menores oportunidades de teletrabajo y educación virtual, todo lo cual prolonga los efectos de la pandemia. Además, a mediados de 2021 la inactividad (trabajadores desalentados que han abandonado la búsqueda de empleo) permanecía en niveles superiores a los observados antes de la pandemia en una mayoría de países, lo cual sugiere que un importante número de trabajadores enfrentan dificultades para reinsertarse en la fuerza laboral. Períodos largos de inactividad están asociados con abandono de

la búsqueda de empleo y a una pérdida permanente de capital humano. Sin embargo, la mayor pérdida de capital humano de mediano y largo plazo posiblemente esté asociada con el “apagón educativo” provocado por la pandemia en todos los países⁸.

Prácticamente todos los reportes de diversos organismos internacionales sobre los impactos de la pandemia en ALC advierten que las secuelas o cicatrices a largo plazo serán generalizadas en la región⁹, a diferencia de lo ocurrido tras la crisis financiera de 2008-09 cuando el daño económico y social experimentado por la región fue más reducido que el de las economías avanzadas. El FMI estima que los niveles de producto potencial y sus determinantes (productividad total de los factores, capital y mano de obra) permanecerían por debajo de las trayectorias pre-pandémicas aún en 2024, con la mano de obra y la productividad aún situadas más de 2 por ciento por debajo de los niveles tendenciales previos. (FMI, 2021, p 16).

D. Amenazas para las perspectivas y oportunidades de mejora

Según el FMI (2021) los riesgos externos a la baja de estas proyecciones están asociados con varios elementos: i) el surgimiento de variantes más contagiosas y letales del virus; ii) un posible endurecimiento de las condiciones financieras mundiales; iii) un programa fiscal más reducido que el esperado en Estados Unidos (aunque con la aprobación del programa de infraestructura en Noviembre, 2021 este riesgo se ha reducido); iv) un agravamiento de las tensiones comerciales y tecnológicas; v) ciberataques contra infraestructura crítica que podría comprometer el crecimiento. Una oportunidad de mejora sería una producción y distribución más rápida a nivel mundial de vacunas que la esperada.

Los riesgos regionales y nacionales están asociados con factores como: i) un endurecimiento de las condiciones financieras internas causadas por presiones inflacionarias; ii) incumplimientos empresariales mayores y balances del sector financiero más débiles de lo previsto; iii) un aumento en las primas de riesgo soberano asociada con altas necesidades de financiamiento público, un deterioro en la dinámica de la deuda, mayores tasas de interés internacionales, calificaciones de riesgo negativas o eventos políticos; iv) tensiones sociales intensificadas por el aumento en el desempleo y subempleo, la desigualdad, la pobreza, la situación más precaria de las clases medias y las percepciones de corrupción; y v) shocks climáticos o desastres naturales adversos.

Un riesgo con alta probabilidad de ocurrencia es un aumento en el costo del financiamiento que puede ocurrir como resultado de una elevación de tasas de interés mundiales para frenar la inflación, y de rebajas en las calificaciones crediticias de algunos países en vista de su situación fiscal y de deuda.

Estructuralmente, es claro que en el 2021 y 2022, y en comparación con la situación pre-pandemia, la región está experimentando mucho mayor desempleo y subempleo, mayor informalidad, mayor pobreza, mayor desigualdad y un severo daño al tejido productivo, que hará más difícil la creación de empleos de calidad y ha creado un ambiente propicio para las tensiones sociales, en un período con un apretado calendario electoral.

Los países con menor espacio fiscal y altos niveles de endeudamiento externo tienen menor flexibilidad para reparar los daños al tejido productivo y al empleo y ofrecer compensación de ingresos a los sectores empobrecidos y vulnerables. Sin embargo, los riesgos de la inestabilidad social y política son altos.

Esta situación destaca la gran importancia y urgencia de políticas no solo de reactivación económica sino de transformación estructural del tipo propuesto y analizado en este documento.

⁸ Este descriptivo y acertado término ha sido introducido en el Reporte “Estado de la Educación 2021” publicado en noviembre, 2021 por el Programa Estado de la Nación en Costa Rica.

⁹ CEPAL (2021), FMI (2021), Banco Mundial (2021).

II. Estrategias y políticas para promover transformaciones estructurales en la economía, la producción y el empleo

Hacia fines del turbulento período 2020-2021 es claro que los países de la región están saliendo de la pandemia con un rebote de crecimiento económico importante en la mayoría de los casos, pero con una situación crítica de mayor desempleo, mayor subempleo, mayor informalidad, mayor pobreza, drástica reducción de ingresos, y mayor desigualdad. Como lo han señalado varios organismos internacionales el riesgo es que la pandemia y sus secuelas generen otra década perdida, y eso solo puede evitarse si se ponen en práctica reformas y acciones en una serie de áreas críticas.

La pandemia ha producido profundos daños estructurales en las economías y mercados laborales, pero sería un error concebir las soluciones y respuestas de política a estos daños simplemente como un reto de reactivación económica. La realidad es más compleja, porque si ya en la región antes de la pandemia existían grandes frustraciones por expectativas no cumplidas y enojos que se manifestaban en claras expresiones de malestar social, luego de ella los riesgos de explosiones sociales, los niveles de desconfianza en las instituciones y los riesgos para los sistemas democráticos han aumentado considerablemente. En este contexto, abordar la crisis del empleo, de ingresos y de desigualdad que está caracterizando a la región post pandemia será una de las más altas, si no la primera prioridad, en una mayoría de países.

En vista de esta realidad las políticas de respuesta deben abordar las brechas y dualismos estructurales exacerbados por la pandemia con renovada atención y energía, para lo cual se requerirá, entre otras cosas, fortalecer la institucionalidad correspondiente pero también tener el músculo fiscal para invertir en ciertas áreas.

Bajo esta perspectiva el término tan frecuentemente usado de “reactivación” económica se queda corto, porque el paquete de medidas necesario es uno que no sólo debe reactivar los sistemas económicos y productivos, sino simultáneamente reconstruirlos y transformarlos en la dirección de

reducir las brechas, heterogeneidades estructurales y dualismos históricos que caracterizan a los países. Por lo tanto, se plantea aquí que el objetivo en la etapa post pandemia debe ser “reconstrucción con transformación”, es decir, las políticas públicas post pandemia necesitan un foco y una direccionalidad muy claras¹⁰. Como ha insistido Mariana Mazzucato el crecimiento económico no solo tiene una tasa sino una dirección y el papel del Estado es no solo elevar sino dar direccionalidad al crecimiento. Pospandemia esto se vuelve más importante que nunca en América Latina y el Caribe¹¹. Sin embargo, enfrenta restricciones y limitaciones por el lado de la capacidad de construir visiones ampliamente compartidas vía procesos de diálogo social y por el lado de las debilitadas capacidades técnicas, operativas y políticas de muchas instituciones estatales en los sectores públicos de la región.

La milenaria sabiduría china ve en las crisis no solo las amenazas y los problemas sino las oportunidades y el potencial de soluciones innovadoras y de cambios acelerados. El COVID-19 ha desnudado las brechas y dualismos de la región, ha acelerado la tendencia tecnológica hacia la transformación digital, y ha provocado una abundancia de análisis y diálogos sobre las diversas realidades económicas, sociales y políticas de los países de la región y sus vías de solución. Todo esto crea una enorme oportunidad para revisar paradigmas, pensar y poner en práctica soluciones innovadoras que se alejen de las formas tradicionales de enfocar y hacer las cosas y promover el cambio.

En línea con esto, la prensa y las redes sociales han estado durante el shock pandémico llenas de comentarios y análisis que citan refranes de sabiduría popular y del sentido común tales como “A grandes males, grandes remedios”, “Respuestas excepcionales para tiempos excepcionales”. Todo esto crea un ambiente propicio para revisar viejos paradigmas y negociar nuevos pactos y formas de avanzar. Claramente hay una oportunidad para los países y para el diálogo social en cada uno de ellos de hacer de esta coyuntura un punto de inflexión para cambios reales y significativos. Sin embargo, esto tampoco es una tarea fácil (Ver Sección III).

Así lo ha reconocido el Foro Económico Mundial. A partir del diagnóstico de que la pandemia amenaza con dejar al mundo menos sostenible, más desigual y más frágil y de que el cambio gradual e incremental ya no será suficiente, el Foro hizo un llamado para un “reseteo global del capitalismo” y reorganizó su agenda para el 2020 y 2021 alrededor de esta gran idea fuerza.

Es claro entonces que la crisis abre una importante ventana de oportunidad para el cambio que las sociedades no deben desaprovechar. En ALC el riesgo, y cada vez más claramente la certeza, como lo ha dicho la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, es que los países latinoamericanos salgan de esta crisis “más pobres, con más desempleo, más desiguales, y más enojados”¹². Y el reto político y del diálogo social es cómo evitar estos resultados extremos e indeseables, cómo evitar otra década perdida en la región y cómo relanzar políticas y la acción colectiva en direcciones innovadoras.

Desde esta perspectiva en esta sección se plantean y analizan ocho áreas clave de política y en cada una de ellas se revisan posibles estrategias y medidas orientadas a promover la “reconstrucción con transformación” en materia de crecimiento económico inclusivo y del empleo, con miras a crear un mejor futuro del trabajo pospandemia.

¹⁰ Este enfoque está muy en línea con el principal documento presentado por la Secretaría General de la CEPAL ante el Trigésimo Octavo Período de Sesiones, celebrado del 26 al 28 de octubre, 2020, titulado *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*.

¹¹ ¿Por qué impulsar la innovación orientada por misiones? Entrevista a Mariana Mazzucato, 31 agosto, 2017. <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/por-que-impulsar-la-innovacion-orientada-por-misiones/>.

¹² Alicia Bárcena en panel virtual organizado por la CAF “Claves para repensar el presente y futuro de América Latina”, 11 de junio, 2020. <https://www.cepal.org/es/comunicados/evento-500-aniversario-la-caf-cepal-destaca-rol-banca-desarrollo-regional-apoyar-paises>

A. Retos y opciones en materia de política fiscal

La política fiscal será un área de grandes retos durante 2022 y más allá. Con pocas excepciones una mayoría de países entraron a la crisis con poco espacio fiscal, y la respuesta enérgica durante el 2020 y 2021, aunque necesaria, ha reducido aún más el espacio fiscal disponible. A pesar del limitado espacio fiscal, en 2020 el gasto público fue la principal herramienta para enfrentar el choque sanitario, económico y social de la pandemia, y ayudó a muchos hogares vulnerables a mantener ingresos y a muchas empresas a esquivar el abismo financiero. La CEPAL estima que al cierre de 2020 el promedio de los déficits fiscales de la región era de -6,9% del PIB y que la deuda pública del gobierno central alcanzó en promedio un 56,3% del PIB de la región, cifra que fue casi 11 puntos porcentuales mayor a la que había al cierre de 2019, con los niveles más altos en Argentina (104,5%), Brasil (89,3%), Costa Rica (68%) y Uruguay (61,5%). (CEPAL, 2021)¹³.

La naturaleza del shock pandémico fue tal que el papel de la política fiscal no fue simplemente proveer estímulo ante una insuficiencia de la demanda agregada, sino enfrentar la emergencia sanitaria, mantener ingresos y proveer medios de vida para una proporción de la población que vió fuertemente afectados sus medios de subsistencia. Además, el impacto económico de la pandemia no se limitó a los pocos meses que inicialmente se creía iba a durar la emergencia sanitaria, sino que se ha tenido que lidiar con varias olas de incidencia del virus. Si bien ha habido un “efecto rebote” en el crecimiento económico en el año 2021, en el 2022 se anticipa un crecimiento menor en casi todos los países, lo cual reducirá los ingresos tributarios con respecto al 2021.

El papel de la política fiscal durante 2020 no fue la tradicional política anticíclica de estímulo ante una insuficiencia de la demanda. En crisis previas, incluyendo la crisis financiera de 2008-09, la política fiscal respondió a la lógica keynesiana clásica del “estímulo fiscal”: una política contra-cíclica para estimular la demanda agregada. La crisis del COVID-19 ha sido muy diferente. Consistió ante todo en un fuerte choque inicial de oferta a la economía real, aunque con posterior repercusión también en la demanda. El choque de oferta se originó principalmente en las medidas de restricción sanitaria: el confinamiento (“quédense en casa”), el cierre completo o casi completo de sectores como el turismo, restaurantes, y hoteles, así como del cierre parcial de muchas actividades no esenciales como el sector construcción, los centros comerciales y otros. Estas restricciones significaron que a muchos consumidores simplemente se les prohibió salir a comprar o consumir, aunque tuvieran los medios económicos. Bajo estas circunstancias la expansión fiscal no logra reactivar. La política de confinamiento y el temor al contagio tuvo masivas implicaciones y cortocircuitos para la producción y el tejido productivo, las cadenas de suministro, el comercio internacional y el “flujo circular” de la actividad económica.

Los drásticos aumentos en los gastos fiscales en 2020 no tuvieron como objetivo “estimular”, sino financiar tres grandes rubros: las inversiones y gastos en salud; proporcionar liquidez para los sectores productivos afectados, en particular las pequeñas y medianas empresas; y las transferencias de efectivo para los sectores pobres y vulnerables en un esfuerzo para compensarles parte de sus ingresos perdidos. Fueron incrementos sin precedentes en el gasto fiscal pero que sería erróneo llamar “estímulos”, se trata más bien de financiamiento de emergencia para empresas, trabajadores despedidos o con jornada reducida, y personas y hogares pobres y vulnerables¹⁴. Como señaló Joseph Stiglitz, varios países cometieron el error de no entender esto en 2020 y de adoptar y ejecutar paquetes fiscales con prisa, y casi con pánico, que no

¹³ Para el total de la deuda pública el Banco Mundial estima que esta aumentó en 15 puntos de 60,22% del PIB a fines de 2019, a 75,38 del PIB a fines de 2021. (Banco Mundial, 2021: 30).

¹⁴ Puede argumentarse, sin embargo, que una excepción a esta afirmación es la continuidad de las inversiones públicas en infraestructura, que sí tienen un cierto impacto en los sectores de construcción y en el empleo respectivo, pero cuyos efectos se ven totalmente dominados por la contracción del consumo, de la inversión privada y de las exportaciones de bienes y servicios.

incorporaron una estrategia de incremento de gastos y reducciones (o moratorias) impositivas selectivas y precisas, con lo cual se hubieran podido tener paquetes fiscales más efectivos¹⁵.

La situación empezó a cambiar en 2021 con el avance de la vacunación y la correspondiente flexibilización de las restricciones sanitarias. Bajo estas nuevas circunstancias el gasto y la inversión públicas sí han empezado a tener un impacto “estimulante” de la demanda agregada, que se suma al efecto rebote producido por la apertura de sectores económicos previamente restringidos, y a la reactivación del consumo privado reprimido. A la vez, el rebote en el crecimiento reactivó la recaudación tributaria.

Durante el 2022 y más allá, la política fiscal y de financiamiento va a seguir ocupando un lugar crítico y prioritario en la agenda de política pública. El reto fundamental será calibrar estrategias y tomar decisiones que involucren una combinación de medidas adecuadas a la situación de cada país: (i) mayores impuestos y cambios en las estructuras tributarias; (ii) mantener las medidas de apoyo a los sectores productivos y grupos vulnerables que sean necesarias pero combinadas con recortes y contención de gastos en otras áreas, eficientización de gastos y transformación del Estado; (iii) complementar las necesidades de financiamiento vía deuda interna o externa; iv) formas creativas de financiar inversión en infraestructura mediante alianzas público privadas y en algunos casos venta de activos.

Por el lado del gasto, durante 2022 la política fiscal deberá continuar dando alta prioridad a los recursos en materia de salud, en particular vacunación, detección y rastreo de casos y tratamientos; así como en transferencias sociales y ayudas de emergencia a grupos vulnerables y a programas y acciones para el mejoramiento de la empleabilidad y el mejor desempeño de los mercados laborales. Estas demandas se suman a las grandes necesidades de inversión social, educativa, y de infraestructura en muchos países existentes antes de la pandemia, así como a los problemas de deterioro institucional. (OCDE, 2018). Por esto, las medidas para hacer más eficientes a las instituciones y al gasto público deben tener alta prioridad. Además, se ha estimado que las ineficiencias en la contratación pública, la administración pública y las transferencias de diversos tipos en ALC en forma combinada pueden llegar a representar un promedio de 4,4% del PIB, o un 16% del gasto gubernamental promedio, lo que sugiere muy importantes oportunidades de mejoras y ahorros¹⁶. Aparte de sus beneficios intrínsecos, es claro que la economía política de las reformas fiscales hace imperativo esfuerzos de racionalización, eficiencia y priorización por el lado del gasto, para viabilizar medidas por el lado de los ingresos.

Muchos países de la región necesitarán generar niveles más altos de ingresos fiscales para colocar las finanzas públicas en una trayectoria sostenible y avanzar hacia Estados de Bienestar que mejoren indicadores sociales y fortalezcan la cohesión social. Además, el promedio de la razón impuestos/PIB en los países de la OCDE es 34%, mientras que el de ALC es 23%, lo que sugiere un margen para las reformas tributarias. (Banco Mundial, 2021: 33). Según el FMI las opciones de reforma incluyen medidas tales como: repensar el diseño de los impuestos al valor agregado; alinear las tasas reglamentarias del impuesto a la renta de las empresas con las de otras regiones; reforzar los impuestos sobre la renta de las personas físicas, ya que en comparación con los países de la OCDE la región recauda mucho más en impuestos sobre la renta de las personas jurídicas o sociedades (IRPJ) y mucho menos en impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF); gravar más el ingreso no laboral; y promover los impuestos sobre los bienes inmuebles, las herencias y el medio ambiente. (FMI, 2021).

Por su parte, en su *Panorama Fiscal 2021* la CEPAL recomienda las siguientes medidas para fortalecer los ingresos públicos: reducir los espacios para la evasión y la elusión tributarias; evaluar el uso de los gastos tributarios y los incentivos fiscales y orientarlos hacia los ODS; reforzar el impuesto sobre la renta de las personas físicas; ampliar el alcance de los impuestos sobre los bienes inmuebles y

¹⁵ Stiglitz (2020).

¹⁶ Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), Banco Mundial (2021).

el patrimonio y aplicar impuestos a la economía digital e impuestos correctivos como los impuestos verdes y fortalecer los que ya existen. (CEPAL, 2021b).

Diversos analistas y organismos han también enfatizado la importancia de una “reforma fiscal verde”, que son aquellas que usan instrumentos impositivos y de precios no solo con el fin de obtener recursos sino de promover objetivos ambientales (descarbonización, menor uso de combustibles fósiles, descontaminación), y buscan reducir o eliminar subsidios o exoneraciones perjudiciales para el ambiente (exoneraciones a vehículos que generen más emisiones de GEI, o a insumos agropecuarios dañinos)¹⁷.

Siguiendo un importante cambio de paradigma en materia de políticas públicas con la incorporación del enfoque de género, en el que ha jugado un importante papel el sistema de las Naciones Unidas, la CEPAL también ha recientemente analizado las experiencias en ALC de las políticas fiscales, tributarias y presupuestarias con enfoque de género y las formas de mejorarlas y profundizarlas¹⁸. En vista de las amplias brechas de género persistentes en ALC y de los fuertes y desproporcionados impactos de la pandemia sobre las mujeres, este tema es uno que asume particular importancia en los marcos de política pospandemia en la región. Hay amplio espacio para eliminar sesgos y discriminaciones implícitos y explícitos en los marcos fiscales y tributarios de la región y para políticas de gasto que promuevan la igualdad de género, tales como las asignaciones presupuestarias para desarrollar redes de cuidado que faciliten la incorporación laboral de las mujeres en los mercados de trabajo, así como para transferencias y otros apoyos para unidades familiares que tienen a mujeres como jefas de hogar.

Una de las más frecuentes críticas en los debates nacionales contra un posible incremento de impuestos es que cualquier aumento de la carga tributaria atenta contra la reactivación económica y la recuperación pospandemia. Sin embargo, en un reporte reciente el Banco Mundial analiza opciones para la movilización de ingresos tributarios con efecto neutro sobre el crecimiento. A pesar de que la evidencia en el caso de países desarrollados confirma los efectos contractivos de la subida de impuestos, el Banco Mundial (2021) argumenta que esto se debe a que el nivel inicial de las tasas impositivas en los países avanzados son altos, y presenta evidencia que sugiere que los efectos contractivos en economías en desarrollo son mucho menores o nulos porque éstos tienen niveles iniciales de tasas impositivas mucho más bajos y que mucho depende de cuáles impuestos se eleven y cómo.

En cuanto al IVA, se estima que países con un rango bajo de IVA entre 7,5% y 14% no experimentarían efectos negativos en la producción, aunque la naturaleza de estos impuestos es regresiva. Los impuestos sobre la renta de las personas físicas se pueden diseñar para ser progresivos y son bajos en ALC, pero su aumento sí puede tener efectos adversos sobre el mercado laboral y el crecimiento. Los impuestos sobre la propiedad son menos adversos al crecimiento y son más progresivos. Estos representan en promedio de 2% del PIB en los países de la OCDE, mientras que en la mayoría de los países de ALC se sitúan por debajo de 0,6% del PIB y en ninguno exceden 0,8% del PIB. Los impuestos al tabaco, alcohol y bebidas azucaradas, los llamados impuestos de salud, son otra opción con efecto neto progresivo, aunque no se reportan estimaciones sobre sus impactos en el crecimiento. Actualmente, existen pocos ejemplos en ALC de impuestos sobre el carbono, pero la eliminación de subsidios energéticos puede tener efectos significativos sobre los ingresos fiscales. Finalmente, según estimaciones de la CEPAL, la tasa promedio de evasión del IVA en ALC es del 29,4 %, y del impuesto sobre la renta de las empresas es del 49,2 %, por lo que mejoras en la eficiencia de la recaudación pueden ser una fuente importante de mayores ingresos fiscales¹⁹.

En conclusión, en 2022 y más allá los países de ALC se verán enfrentados a la necesidad de replantear y actualizar sus “pactos fiscales” y de acelerar esfuerzos de modernización del Estado. Lo

¹⁷ Rodríguez Garro, F. (2021).

¹⁸ CEPAL (2021b), Capítulo III.

¹⁹ Estimaciones de la CEPAL citadas por el Banco Mundial, 2021: 36.

primero y más urgente, es seguir combatiendo la pandemia y sus efectos sin retirar apoyos sociales necesarios y estimulando la recuperación económica, pero evitando dar señales negativas a los mercados financieros y las clasificadoras de riesgo en cuanto a la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Lo segundo, es hacer las reformas por el lado de los ingresos y los gastos, que permitan enfrentar las brechas estructurales históricas, fortaleciendo la competitividad y productividad, así como las políticas sociales para un mayor bienestar y cohesión social. Algunas de estas reformas estructurales que la política fiscal debe apuntalar se analizan a continuación.

B. Crecimiento, transformación productiva y productividad

América Latina tiene una importante brecha de productividad con los países líderes que lejos de estarse estrechando más bien se está ampliando. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha llamado esto la “tragedia de América Latina”²⁰ y la CEPAL lo ha llamado “el talón de Aquiles de la economía regional”²¹. Las brechas de productividad no son solo en comparación con los países líderes sino internas. Los países se caracterizan por agudas brechas internas de productividad que existen entre regiones o territorios (zonas urbanas y rurales), entre sectores económicos, entre sector formal e informal, entre empresas exportadoras y locales y entre empresas de distintos tamaños. Esto refleja una estructura productiva poco diversificada y poco articulada.

El bajo crecimiento de la productividad es uno de los principales indicadores de que algunos países de la región están en la “trampa del ingreso medio”²². Para escapar a esta trampa es necesario promover una amplia y diversificada base de sectores y actividades económicas de creciente productividad, alto valor agregado y con la capacidad de generar el volumen necesario de empleos de alta calidad²³.

Otro factor que afecta los niveles de productividad es el escaso gasto en innovación en la región. De acuerdo a información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la región sólo invirtió alrededor del 0,8% de su PIB en investigación y desarrollo mientras que los países desarrollados de la OCDE la inversión fue alrededor de 2,5%.

Otro factor que influye en el estancamiento de la productividad es el proceso de desindustrialización prematura que ha experimentado la región²⁴. La desindustrialización prematura se refiere al hecho de que hoy día las economías en desarrollo en general, no solo las de ALC, están alcanzando el pico o cima de participación del sector industrial en el PIB a niveles más bajos de ingresos per cápita y, a causa de tecnologías más modernas y de mayor productividad, ese pico está caracterizado por niveles mucho más bajos de empleo. El menor nivel de empleo en el pico está asociado principalmente con la revolución tecnológica, la automatización y la Industria 4.0, que hacen que se pueda tener niveles más elevados de producción industrial con niveles mucho más bajos de empleo. Pero la tendencia de fondo es una transición hacia servicios sin alcanzar niveles tan altos de participación del sector industrial en el PIB como los que caracterizaban a los países en desarrollo hace 40 o 50 años. En prácticamente todos los países de la región el proceso de industrialización se ha estancado, en el sentido de que el sector industrial no ha crecido ni generado puestos de trabajo a lo largo del tiempo y el sector servicios se ha convertido en el principal empleador de la región, con más

²⁰ Pagés, Carmen (2011).

²¹ Alicia Bárcena, primera reunión de alto nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 16 octubre, 2016.

²² Situación de bajo crecimiento económico en donde un país de ingreso medio no puede competir internacionalmente en productos estandarizados intensivos en mano de obra porque sus salarios son relativamente muy altos, pero tampoco puede competir en actividades de alto valor agregado en una escala suficientemente alta, porque su capacidad tecnológica y productividad es insuficiente para competir con los países más avanzados.

²³ Para los países desarrollados Rodrik y Sabel (2019) han llamado a esto una estrategia de “buenos empleos” (Good Jobs Strategy).

²⁴ El fenómeno de la industrialización prematura ha sido analizado por varios autores y organismos, por ejemplo, Rodrik (2016) y más recientemente por Beylis et. al. (2021).

del 60% de la fuerza laboral. Esto es preocupante porque en general el sector industrial tiene el nivel más alto de productividad laboral y la tasa más elevada de crecimiento de la productividad. La desindustrialización prematura, significa que la mano de obra se aleja del sector industrial hacia sectores de menor crecimiento de la productividad —principalmente los servicios— a menores niveles de ingreso per capita de lo que fue el caso para los países hoy desarrollados cuando tuvieron niveles similares de ingreso per capita, lo que a su vez significa una menor productividad general de la economía. La recomendación del estudio del Banco Mundial frente a este fenómeno es que los países de ALC deben establecer políticas orientadas a mejorar la productividad del sector servicios, incluyendo mediante políticas de competencia y la promoción del crecimiento de servicios modernos de alta productividad²⁵.

Esta falta de crecimiento industrial está relacionada en parte con los orígenes y la historia del tipo de industrialización que la mayoría de los países promovieron, una industrialización orientada hacia el mercado local y regional, que son mercados de tamaño relativamente limitado, aunque hay grandes diferencias de tamaño en países como Brasil y México y países mucho más pequeños como los de Centroamérica. Y en parte, está también relacionada con el hecho de que, con la transición hacia el modelo de liberalización comercial e inserción internacional, los sectores industriales de los países recibieron el impacto de importaciones competitivas mientras que a la vez no han logrado integrarse con éxito y de manera masiva en las cadenas globales de valor. En términos de crecimiento de exportaciones industriales hay, por supuesto, numerosas excepciones e historias de éxito sectoriales, tales como los sectores automotriz y aeroespacial de México, el de dispositivos médicos de Costa Rica, y el de maquinaria agrícola en Argentina, entre otros.²⁶ Estos han sido casos muy exitosos de políticas de desarrollo productivo, sin embargo, a nivel de la economía en su conjunto su crecimiento y éxito no han sido suficientes para hacer crecer el peso del sector industrial en el PIB ni en el empleo industrial. El principal sector de crecimiento de la producción y en absorción de fuerza de trabajo ha sido el sector de servicios que, como se señaló hoy día emplea más del 60% de la fuerza de trabajo de la región en promedio y se espera que crezca aún más, pero que está compuesto por subsectores muy diversos que incluyen varios subsectores modernos de alta productividad, como telecomunicaciones, finanzas, logística y parte del comercio, y sectores muy rezagados y de baja productividad, incluyendo un vasto y diverso sector de servicios informales.

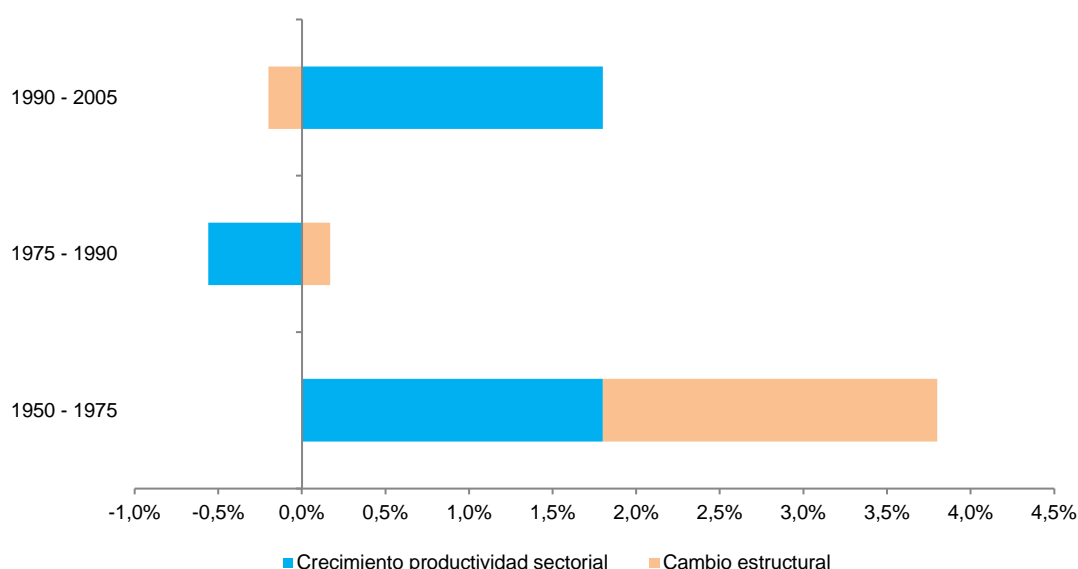
Un influyente estudio del BID analizó los patrones de productividad y del cambio estructural de largo plazo de 1950 a 2005 en los países de América Latina y el Caribe.²⁷ El estudio hace un ejercicio de descomposición del crecimiento de la productividad laboral en dos componentes: el crecimiento de la productividad dentro de cada sector, y el crecimiento que es atribuible al cambio estructural, es decir, al movimiento de producción y de empleo entre diversos sectores. Sus resultados principales se presentan en el Gráfico 1. Como se puede observar, durante el período 1950 a 1975 los dos componentes contribuyeron mucho al crecimiento de la productividad. El cambio estructural produjo un movimiento de mano de obra de sectores de relativa baja productividad a sectores de más alta productividad. De 1975 a 1990 el crecimiento de la productividad dentro de sectores fue negativo, y el componente de cambio estructural se estancó. Y en el período 1990-2005 la productividad dentro de sectores se recuperó a una tasa moderada, pero el componente de cambio estructural fue negativo, es decir, perverso en el sentido de que se dieron movimientos de mano de obra de sectores de mayor productividad a sectores de menor productividad, en su mayoría servicios de baja productividad, informalidad y microempresa. Claramente en las últimas décadas la transformación estructural de la región no ha logrado trasladar una cantidad suficiente de trabajadores desde los sectores de baja productividad hacia los de alta productividad.

²⁵ Beylis et al (2021).

²⁶ Ver Salazar-Xirinachs (2022).

²⁷ Pagés (2010).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: descomposición del incremento en la productividad laboral (1950-2005)



Fuente: Pagés (2010).

Este es un patrón de cambio estructural de largo plazo que los países de América Latina y el Caribe deben revertir. A menos que lo logren, no será posible cerrar las brechas de productividad con los países desarrollados que caracterizan a los países de la región.

Lo anterior pone en evidencia la importancia de contar con políticas de desarrollo productivo más proactivas que tengan como objetivos promover la sofisticación tecnológica y la diversificación productiva, acelerar el crecimiento de la productividad, cambiar el patrón perverso de transformación estructural hacia uno virtuoso donde los trabajadores se desplacen de sectores de baja productividad a sectores de más alta productividad, acelerar los procesos de aprendizaje, elevar las capacidades de innovación, promover encadenamientos productivos, aumentar las capacidades de asimilación de tecnologías medias y altas, e incursionar en nuevas industrias, mercados y cadenas de valor. Es precisamente en las políticas de desarrollo productivo (PDP) donde se encuentra la principal "caja de herramientas" para lograr estos objetivos e influir sobre los patrones de cambio estructural, crecimiento y empleo.

Antes del COVID-19 ya algunos gobiernos y organismos internacionales venían prestando renovada atención a una nueva generación de políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región, con elementos tanto transversales como verticales, priorizando entre los últimos la promoción de clústeres con enfoque territorial²⁸.

El COVID-19 ha causado enormes daños en el tejido productivo de todos los países. Detrás de la dramática contracción económica del 2020 hay una tragedia en términos de empleo y de daños graves al tejido productivo y al capital humano, índices elevados de mortandad de empresas, y sectores severamente dañados cuya recuperación tardará años.

Si antes de la pandemia la necesidad de un cambio de juego en las políticas de desarrollo productivo era evidente, la pandemia ha hecho el tema una de las más altas prioridades de la política pública y elemento central de cualquier estrategia nacional de reconstrucción con transformación.

²⁸ Crespi, et al (2014), OIT (2016b), Salazar-Xirinachs et al (2017).

Por razones sanitarias la pandemia ha generado una renovada atención en los retos y políticas sectoriales y en la coordinación público-privada sectorial para definir protocolos de reapertura y de regreso seguro al trabajo. Es imperativo aprovechar esta mirada sectorial para fortalecer las políticas microeconómicas con enfoque de clústeres. Esto es así porque el regreso seguro al trabajo y las acciones de apoyo y reactivación, han requerido soluciones en todo el rango de retos de reactivación de cada actividad productiva: sanitarios, financieros, de empleo y talento humano, de mercado, de transformación digital, etc. Para ser efectivos, la mayoría de los apoyos de las instituciones públicas deben tener un aterrizaje sectorial.

La dificultad es que en sus políticas de desarrollo productivo (PDP), los países latinoamericanos tendieron, sobre todo en la década de los 90s a abandonar las políticas sectoriales y de clústeres, salvo algunas excepciones. Más recientemente las PDP han tendido a incluir, además de acciones transversales, políticas verticales y de clústeres. Pero la institucionalidad para este tipo de políticas sigue siendo débil (de nuevo con algunas notables excepciones).

Lo que el nivel microeconómico con enfoque de clústeres aporta es coordinación y gobernanza, es decir, aporta procesos de colaboración entre todos los actores relevantes, públicos y privados, a niveles suficientemente desagregados para ofrecer soluciones en todo el rango de retos de cada actividad productiva, como los citados arriba²⁹.

Por ejemplo ¿qué tipo de protocolo sanitario de salida es adecuado para las características de las empresas de cada sector? ¿Cómo puede el sector o clúster recuperar la confianza de sus consumidores y aumentar las ventas? ¿Qué cambios o reinversiones en los modelos de negocios pueden contribuir, tales como la maximización del uso de plataformas digitales? ¿Cómo reactivar las cadenas de suministro? Este tipo de preguntas solo pueden responderse para cada actividad específica. No hay respuestas generales.

Además, tener un sistema de coordinación y gobernanza sector por sector es fundamental cuando se piensa, como se ha explicado, que la salida de las restricciones sanitarias no será lineal, sino gradual y con posibles retrocesos. Así lo ha entendido, por ejemplo, Colombia, que ha utilizado intensamente las iniciativas clúster para desarrollar “agendas de reactivación económica” sectoriales enfocadas en cuatro grandes temas: vuelta al trabajo de manera segura, reactivación de ventas, reinversión de los negocios y aceleración de la transformación digital.

Algunos países, para los cuales el turismo es un sector dinámico fundamental y maduro, como varios países del Caribe, y países como Costa Rica, tienen las capacidades técnicas, operativas y políticas, tanto en el sector público como privado, para plantear estrategias colaborativas de reapertura y reactivación. Aún así, la tarea no será nada fácil, pero se tienen las capacidades y los mecanismos de diálogo social para plantear hojas de ruta, y así lo han hecho.

El punto es que no va a ser posible un retorno al trabajo y una reactivación productiva ordenados y eficaces sin procesos de diagnóstico, coordinación y formulación de hojas de ruta, sector por sector, con participación de todos los actores relevantes. Incluso en comercio exterior los países necesitan una profunda reflexión sobre las oportunidades que ha abierto el gran reacomodo hacia las inversiones de proximidad (*nearshoring*) en las cadenas globales de valor que ya está ocurriendo.

En esta tarea de reactivación con transformación el diálogo social juega un papel clave, pero es un diálogo social diferente al tradicional, no es uno macroeconómico para llegar a acuerdos políticos en temas a lo largo y ancho de toda la economía, aunque también hay necesidad y espacio para este tipo de diálogo como se discute en la sección III. En las estrategias microeconómicas de reactivación con transformación lo que se requieren son consultas y diálogo muy enfocado en resolver problemas

²⁹ Llinás-Vargas (2021); Salazar-Xirinachs (2019); Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos (2018).

concretos y en participar en la puesta en práctica de las soluciones. Es decir, lo que se requiere es el tipo de gestión y gobernanza experimentalista que caracteriza a las políticas y procesos de clústeres³⁰.

Además, tener una visión sectorial clara, permitirá un mejor diseño de las políticas de empleo y de formación vocacional, porque habría más claridad sobre cuáles son los sectores dinámicos que están necesitando recontractar trabajadores más rápidamente, así como cuáles son los más rezagados y por qué, todo lo cual ayudaría a instituciones responsables de la formación vocacional a concentrar sus esfuerzos y a afinar sus programas de capacitación.

En esta línea de pensamiento de promoción y aceleración de una transformación estructural virtuosa se encuentra la propuesta de la CEPAL sobre sectores impulsores o dinamizadores del desarrollo sostenible. La CEPAL propone y analiza el potencial de siete sectores dinamizadores que, según las condiciones de cada país, son buenas apuestas productivas para promover este gran impulso: i) energías renovables no convencionales (biomasa, solar, eólica, geotérmica y biogás); ii) electromovilidad urbana; iii) digitalización; iv) industria manufacturera de la salud; v) bioeconomía; vi) economía circular, y vii) turismo³¹.

C. Acciones para reducir brechas educativas y de calificaciones

América Latina en su conjunto ha experimentado una significativa mejora en los últimos 20 años en términos de cobertura educativa, en particular en la escuela primaria, donde la matrícula es de 95%, muy similar al promedio de países desarrollados de la OCDE (96%). En secundaria la región pasó de 65% en los años 90 a 73% actualmente, pero todavía existe una importante brecha con la OCDE donde la matrícula en secundaria es 91%. En este nivel hay un importante problema de abandono o deserción antes de terminar secundaria, la tasa de culminación promedio es de 38% mientras que en la OCDE es de 80%³². Esto significa que una alta proporción de jóvenes se enfrenta al mercado de trabajo sin haber terminado la educación formal y probablemente sin las cualificaciones necesarias para una buena inserción laboral.

Pero los problemas más serios están en las dimensiones de calidad y pertinencia de la educación. En las pruebas PISA el desempeño de la región es francamente malo con respecto a los países de la OCDE en las tres competencias evaluadas: matemáticas, ciencias y lectura. Los 8 países de la región que participan en las pruebas PISA están en el tercio inferior de los 65 países en las tres competencias evaluadas.

En la dimensión de pertinencia, hay una tendencia que es preocupante en relación con la educación universitaria: la proporción de graduados en ingenierías, ciencias, disciplinas tecnológicas y matemáticas (STEM por sus siglas en inglés) es baja con respecto a los países de la OCDE. La gran mayoría de los graduados son graduados en estudios sociales, administración, y otras disciplinas.

Estas y otras brechas educativas (la falta de conocimiento del idioma inglés, por ejemplo) son serios problemas para el desarrollo productivo, el crecimiento inclusivo y el empleo por varias razones:

- i) Hay una alta correlación entre el nivel educativo y la empleabilidad. Una alta proporción de los desempleados y subempleados son personas que no han terminado la educación secundaria.
- ii) Un 28% del empleo en América Latina son trabajadores por cuenta propia, otro 28% están empleados en micro-empresas de menos de 10 empleados, un 18% en empresas pequeñas (11 a 50 empleados), solo un 2.7% en empresas medianas (51 a 100 empleados) y un 16% en

³⁰ Ver Salazar-Xirinachs (2019).

³¹ CEPAL (2020b).

³² OIT (2017).

empresas grandes de más de 100 empleados³³. Entre los cuentapropistas y los empleados de microempresas los niveles educativos son mucho menores que entre los empleados conforme aumenta el tamaño de la empresa. Los niveles educativos más altos están en los empleados de las empresas grandes. La mayoría de la informalidad y la pobreza se concentra entre las personas por cuenta propia y en microempresas. Es claro que la falta de inclusión social y económica está asociada con la falta de acceso a educación de calidad.

- iii) La investigación sobre estructuras educativas y desempeño industrial y productivo de los países ha arrojado resultados muy importantes. Los países con estructuras de logro educativo con un medio sólido (es decir, con altas tasas de logro en educación secundaria de calidad) son los que muestran las más altas capacidades para la difusión tecnológica y la sofisticación más acelerada de la producción y las exportaciones³⁴. Desafortunadamente la mayoría de los países de América Latina tiene estructuras de logro educativo con un “medio vacío” (“missing middle”), que refleja una estructura educativa polarizada con alta proporción de graduados de escuela primaria, baja proporción de graduados de secundaria, y relativamente alta proporción de graduados universitarios. Esta no es la estructura de logro educativo más eficiente para un crecimiento alto, inclusivo y basado en la innovación.
- iv) Es un hecho que la calidad educativa a la que tienen acceso los jóvenes de ingresos bajos es muy diferente a la que tienen acceso los jóvenes de ingresos medios y altos, y esto reduce significativamente las oportunidades de los primeros de terminar los estudios secundarios y aún más de ingresar a educación terciaria. Esta asimetría en el acceso a educación de calidad es uno de los factores importantes que contribuye a reproducir y perpetuar la desigualdad en los países de América Latina.

A estas brechas en materia de educación formal se suman importantes deficiencias y rezagos en los sistemas de formación profesional. De varios estudios sobre el tema, el del BID es el más crítico, al afirmar que estos sistemas “suelen estar desactualizados, desacreditados y desconectados de las necesidades del sector privado”, “sus operaciones son ineficaces, sus tasas de cobertura son deficientes, y los niveles de calidad y pertinencia son bajos”³⁵.

En síntesis, es claro que la región tiene fuertes rezagos en sus sistemas educativos y de formación profesional y no le está apostando suficiente al tema del desarrollo del talento humano que es central para lograr un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y para crear más y mejores empleos en un mundo del trabajo impactado por la aceleración tecnológica, la Cuarta Revolución Industrial y ahora el coronavirus.

La pandemia de la COVID-19 es el mayor shock jamás experimentado por el sector educativo a nivel mundial, y ALC no es la excepción³⁶. El COVID-19 provocó en la región una reducción absoluta en los niveles de aprendizaje, un verdadero “apagón educativo”, que afectó a más de 170 millones de estudiantes, particularmente entre la población estudiantil más pobre. A lo largo y ancho de la región, las escuelas y colegios fueron cerradas, la mayor parte de los alumnos no asistieron a clases presenciales en 2020 y aún hacia finales de 2021 la situación no se ha normalizado. Esto forzó a escuelas y colegios a establecer iniciativas de enseñanza a distancia. Pero ningún país estaba preparado para masificar la educación virtual y reemplazar la presencial a escala suficiente. Además, es complejo si no imposible, garantizar que estas iniciativas sean efectivas para todos los estudiantes por igual, independientemente de su estado socioeconómico, discapacidad, género o ubicación geográfica.

³³ OIT (2015).

³⁴ Nubler (2013).

³⁵ BID (2014). Ver también OIT (2017) y CAF (2014).

³⁶ Banco Mundial (2021b).

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, ALC podría ser la segunda región con el mayor crecimiento absoluto en el indicador de “pobreza de aprendizaje”: la proporción de niños incapaces de leer y entender un texto simple al final de la primaria podría aumentar de 51% a 62,5%, un total de 7,6 millones adicionales de niños y niñas “pobres de aprendizaje”. (Banco Mundial, 2021b: 7). ALC también podría ser una de las regiones con el mayor aumento en la proporción de jóvenes de primer ciclo de secundaria debajo del nivel mínimo de rendimiento en las pruebas internacionales PISA: un aumento estimado del nivel pre-pandemia de 55% a un 71%. Y estas estimaciones fueron hechas asumiendo un regreso a la presencialidad temprano en el año 2021. Los países cuyas escuelas permanezcan cerradas por más tiempo sufrirían aún mayores impactos.

Las desigualdades en el acceso a herramientas esenciales de aprendizaje a distancia (como Internet, una computadora e incluso un escritorio) profundizaron las desigualdades educativas durante y después de la pandemia. Los niños y jóvenes en el grupo de ingresos más altos han tenido sistemáticamente mayor acceso a las herramientas necesarias para el aprendizaje virtual. Esto ha profundizado las ya elevadas brechas socioeconómicas de aprendizajes. Algunas simulaciones sugieren que la deserción escolar en ALC podría aumentar en un 15% como resultado de la pandemia.

De esta forma, el COVID-19 ha ampliado la inequidad educativa y ha hecho fuertes daños al capital humano y, en el mediano y largo plazo, a la productividad de la región. Dado este panorama, y considerando las limitaciones de capacidad existentes, ¿qué puede hacerse? Debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Como acciones inmediatas, para minimizar las pérdidas de capital humano la primera acción urgente es hacer todo lo posible por reducir el problema de acceso desigual de los estudiantes a las herramientas del aprendizaje a distancia. Esto debe hacerse pensando en que la educación híbrida, en la que coexisten la presencialidad con la virtualidad, posiblemente será la norma en el futuro, y que es esencial para programas de aceleración y remediales de las pérdidas de aprendizaje.
- Segundo, durante el 2021 una mayoría de países ya han reabierto los centros educativos al menos parcialmente, pero en algunos la reapertura fue un proceso lento e incompleto. El papel de los padres de familia y otros adultos es clave para garantizar la continuidad de los procesos educativos³⁷. También importante es el desarrollo profesional, tutoría y mentoría continua del cuerpo docente.
- Es urgente también el establecimiento de programas remediales y de nivelación de las pérdidas de aprendizaje. Esto requerirá importantes decisiones pedagógicas y de gestión que no podrán ser simplemente volver a la vieja normalidad (business as usual).
- En el mediano plazo, los gobiernos y las autoridades educativas deben aprovechar el momento para acelerar la modernización educativa y de la formación profesional con la mirada puesta no solo en evitar una cohorte perdida o sumamente atrasada por el impacto del coronavirus en el año 2020 sino con la mirada puesta en reducir las brechas de cobertura, calidad y pertinencia que caracterizan a los países.
- Existe una fuerte interdependencia entre las políticas de desarrollo productivo y las políticas de formación de recursos humanos, sin embargo, tradicionalmente estos se han tratado como ámbitos de política separados. Una de las innovaciones que deben hacerse en adelante es tratar estos ámbitos de política de manera más integrada. Esto demanda mejor alineamiento entre el mundo de la educación y de la formación profesional y sus instituciones con el mundo de las políticas de desarrollo productivo incluyendo sus instituciones y las empresas. La re-

³⁷ Para detalles de acciones necesarias durante la reapertura de los sistemas educativos y lecciones de varios países ver Ariel Fiszbein (2020) y Banco Mundial (2021b).

invención de las instituciones para la coordinación y la participación de todos los agentes relevantes es central. En la carrera entre educación y entrenamiento y la tecnología, la tecnología está permanentemente desafiando a los sistemas educativos y de formación profesional no solo a mantenerse al día, sino a hacer prospectiva y anticipar el futuro³⁸.

D. Acciones para mejorar las políticas de empleo y de inserción laboral

El escenario del empleo pospandemia de los países de América Latina y el Caribe es uno con niveles elevados de desempleo, subempleo, informalidad y pobreza, es decir, ingresos reducidos de muchos grupos de la población. Una pregunta fundamental es cuánto tardarán los países en regresar a la situación del empleo previo a la pandemia, lo cual será insuficiente porque esta situación no era nada buena y en varios países había contribuido a fuertes descontentos y enojos. Las respuestas de política tendrán una importante influencia en el desempeño de los mercados laborales. A continuación, se repasan posibles acciones distinguiendo entre prioridades en el corto plazo y en el mediano y largo plazos.

En el corto plazo es importante no subestimar la importancia económica, social y política de que las personas tengan un empleo. No es solo un tema de ingreso, es un tema de que las personas se sientan útiles, miembros dignos y útiles de la comunidad. Bajo esta perspectiva las transferencias de efectivo son importantes, pero tanto o más importante es que las personas tengan un trabajo. Esta lógica sugiere dos tipos de acciones prioritarias: (i) Programas para mantener a las personas en algún trabajo, aún si no son los trabajos ideales o del futuro, y (ii) en ausencia de trabajo, programas para mantener a las personas desocupadas en algún sistema de entrenamiento.

1. Programas para mantener a las personas en el trabajo

Los esquemas de jornada reducida son los programas básicos que se han usado en varios países para permitirle a las empresas retener a sus trabajadores temporalmente, con un costo de planilla reducida, y evitar despidos, así como el mantenimiento de un ingreso para los trabajadores, y para facilitar el retorno al trabajo cuando llegue la recuperación económica. Poner a los empleos a “hibernar” de esta forma es un mecanismo que ha probado su eficacia en países desarrollados (el caso más conocido es el sistema “Kurzarbeit” de Alemania). América Latina aprendió sobre estos esquemas durante la crisis del 2008-09 y varios países establecieron los marcos jurídicos necesarios para poner este esquema en práctica. Sin embargo, ante la crisis del COVID-19 estos esquemas encuentran dos limitaciones en la región: (i) los esquemas no tienen la escala necesaria para retornar a los niveles de empleo pre-crisis cuando venga la recuperación, solo aplicar a una proporción limitada de la fuerza laboral. El porcentaje de trabajadores despedidos supera en mucho a los trabajadores bajo esquema de jornada reducida. (ii) Estos esquemas pueden ayudar a mantener el vínculo con la empresa por 3 o 4 meses, como se esperaba cuando inició la pandemia, pero más allá de esto, las empresas cuyas ventas no se reactivaron lo suficiente han terminado haciendo más despidos.

Numerosos países han decretado estímulos fiscales o crediticios de varios tipos para permitirle a las empresas, en especial a las PYMES, manejar el flujo de caja y reducir despidos. Estos esquemas ayudan en el corto plazo, pero no es razonable esperar que eviten los despidos y el desempleo en el mediano plazo bajo una crisis prolongada. Además, son fiscalmente onerosos, y por lo tanto no viables para países con poco espacio fiscal.

En vista de lo anterior, y de cara al período de alto desempleo y de convivir con el virus, es conveniente pensar en otras formas innovadoras y excepcionales de mantener a las personas en el

³⁸ Sobre acciones para la modernización de los sistemas de formación profesional en América Latina y el Caribe ver OIT (2017).

empleo. Una forma sería a través de programas públicos de empleo o en alianza pública-privada para proveer bienes públicos, tales como reparar infraestructuras de varios tipos, construir viviendas, o mejorar áreas públicas. Es el tipo de programas que se hicieron a gran escala en los Estados Unidos durante la Gran Depresión.

2. Programas de entrenamiento

Otra política importante es la de establecer programas para que una proporción significativa de las personas desempleadas pueda registrarse en cursos de capacitación de varios tipos, en su mayoría virtuales, que aumenten su empleabilidad, desde el aprendizaje del inglés, hasta el aprendizaje de competencias digitales.

3. Políticas activas de mercado de trabajo

En el mediano y largo plazo, las acciones más importantes que los países deben plantearse son las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT). Las PAMT constituyen un relativamente nuevo enfoque de políticas que simultáneamente actúan para actualizar las cualificaciones, mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, y promover la creación de empleos productivos. Este enfoque integrado es lo que requieren los mercados de trabajo de la región en el período pospandemia. Las PAMT incluyen, bajo una visión integral, medidas de capacitación, programas de empleo público, subsidios al empleo, programas de apoyo al autoempleo y al micro-emprendimiento, así como los servicios de empleo y la infraestructura de intermediación laboral.

Todos estos elementos existen en América Latina y el Caribe en diversos grados de desarrollo, pero no son conocidos por este término de políticas activas, y se hacen en pequeña escala y de forma fragmentada. No han sido conceptualizados, ni ejecutados y financiados, bajo un enfoque integral de Políticas Activas tal como ha ocurrido en la mayoría de países desarrollados de la OCDE. En estos países estas políticas se usan ampliamente, y han demostrado ser muy eficaces para aumentar el empleo, mejorar la equidad, mejorar la movilidad laboral y la calidad de los trabajos, así como para reducir la pobreza. Sin embargo, en los países latinoamericanos se sabe poco acerca de su uso e impacto³⁹.

Es altamente recomendable que los países latinoamericanos consideren una reorientación estratégica, así como un escalamiento significativo, de sus políticas de mercado de trabajo pasando del enfoque tradicional de mejorar la empleabilidad de la oferta de trabajo, a políticas más proactivas e integrales de inserción laboral con los componentes mencionados arriba. Tales políticas deben ser un elemento central de “la caja de herramientas” para promover el empleo y la contratación en las condiciones de los mercados de trabajo post COVID-19 en la región.

E. Acciones para adaptar la legislación laboral y hacer los mercados de trabajo más inclusivos y resilientes ante la aceleración tecnológica y ante choques de diversos tipos

La legislación laboral establece las “reglas del juego” en materia de contratación de los mercados laborales y es un componente fundamental de la institucionalidad laboral de un país, que incluye elementos como las capacidades de inspección del trabajo, la infraestructura de intermediación laboral tales como los servicios de empleo, y la justicia laboral entre otras. La experiencia internacional muestra que leyes laborales bien diseñadas pueden ayudar a crear empleos decentes o de calidad, proveen un marco legal para una globalización más justa, nivelan el campo de juego entre países y entre

³⁹ Una excelente introducción a este tipo de políticas y a su aplicación en tres países de la región (Argentina, Colombia y Perú) es OIT (2016a).

empleadores y trabajadores, pueden ayudar a mejorar el desempeño económico, proveen una red de seguridad en tiempos de crisis y pueden ayudar a reducir la informalidad y la pobreza⁴⁰.

Sin embargo, la realidad económica y tecnológica es sumamente dinámica y cambiante, y la legislación laboral, si no está bien adaptada a esas realidades, puede inducir resultados contrarios a los citados arriba, tales como contribuir a la segmentación del mercado de trabajo, aumentar la informalidad, desnivelar el campo de juego, plantear rigideces para la transformación económica y la resiliencia, etc.

El tema es fundamental porque los mercados laborales pueden ser transmisores y reproductores de desigualdad, inequidad y discriminación y con ello ser corrosivos para la cohesión social, o bien pueden funcionar como grandes motores de movilidad social, de incremento de ingresos, de cumplimiento con los derechos laborales y de elevación de los estándares de vida y con esto contribuir a la cohesión social.

Además, existe una importante interacción entre la legislación laboral, las políticas de protección social y el desempeño económico. Por ejemplo, los países nórdicos han logrado flexibilizar mucho la legislación para la contratación y el despido porque existe un fuerte sistema de protección social que les permite a los trabajadores despedidos tener seguro de desempleo, tener acceso a capacitación y entrenamiento, y conseguir un nuevo empleo con relativa facilidad.

Todos estos temas son objeto de amplios debates técnicos y políticos que van al corazón de las estructuras económicas y sociales de cada país, y de la naturaleza de los pactos sociales.

La necesidad de reformar la legislación laboral emerge de una serie de presiones para su modernización, adecuación y reforma que tienen múltiples fuentes:

- Los altos costos y obstáculos para la contratación y el despido obstaculizan la contratación, pueden incentivar estrategias empresariales de contratación informales o encubiertas y promover la informalidad y la segmentación del mercado laboral. Este tema es objeto de fuertes debates entre empleadores y trabajadores en diversos países y entre expertos.
- Los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como el derecho a organizarse y a la negociación colectiva, y la no discriminación, son también áreas de tensión permanente en muchos países, con frecuentes iniciativas para modernizar y rebalancear legislaciones y reglamentos al respecto.
- Durante las últimas décadas tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, y en parte como resultado de la aceleración tecnológica y los nuevos modelos de negocios, se ha producido una marcada transición hacia nuevas relaciones laborales, como el empleo temporal; el trabajo a tiempo parcial y "a pedido"; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas; y las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente⁴¹. Las nuevas formas de empleo han proliferado por múltiples razones que incluyen: el crecimiento del sector servicios, las presiones competitivas de la globalización, las nuevas plataformas y avances tecnológicos, y los cambios en las estrategias organizativas de las empresas que han llevado a la externalización como manera de concentrarse en sus competencias "primordiales" ("core competencies").

Las nuevas y emergentes formas de empleo están asociadas con una mayor inseguridad para los trabajadores y plantean importantes retos desde el punto de vista de los derechos laborales y las correspondientes coberturas y protecciones que habían estado históricamente diseñadas en la

⁴⁰ Ver OIT (2014) y Berg (2015), Berg y Kucera (2008).

⁴¹ OIT (2016c).

legislación laboral asociadas al empleo formal y a la relación laboral clásica. El crecimiento de las nuevas y emergentes formas de empleo ha generado un extenso debate sobre cómo responder a estas realidades y cómo ajustar la legislación, las regulaciones y las instituciones laborales a estas realidades.

- Las crisis y shocks económicos u originados en desastres naturales o climáticos han sido en sí mismos una categoría o campo fértil para propuestas de ajustes y modernizaciones en la legislación laboral que faciliten reglas del juego flexibles y eficaces en situaciones de emergencia y que aumenten la resiliencia de los sistemas económicos y sociales. Esquemas como la legislación habilitante para tener jornadas de trabajo reducidas fueron clave en Europa durante la crisis financiera de 2008-09 (por ejemplo, el llamado sistema “Kurzarbeit” de Alemania) y ofrecieron muchas lecciones para países de América Latina. Varios países legislaron desde entonces los marcos normativos necesarios para permitir jornadas reducidas en situaciones de fuerte recesión y caída de las ventas de las empresas. Y como se verá con más detalle en la sección III, una de las áreas de aprendizaje a partir del COVID-19 es la legislación y modalidades de financiamiento y ejecución de programas ambiciosos de transferencias monetarias para compensar la pérdida de ingresos de personas pobres y vulnerables, personas despedidas, y trabajadores independientes e informales.
- Al cambio tecnológico acelerado se ha sumado el choque pandémico que ha acelerado aún más las transformaciones económicas y tecnológicas. A medida que los sectores se ven afectados de diferentes maneras y el trabajo a distancia se vuelve más común, las políticas y los marcos regulatorios deben poder apoyar una transformación fluida de los puestos de trabajo, que contribuya a la movilidad y al crecimiento de la productividad.

El shock pandémico ha venido a impactar con particular fuerza en varias dimensiones de este amplio panorama. Los países latinoamericanos han tomado una amplia gama de medidas muchas de las cuales han involucrado cambios en la legislación laboral, dependiendo del país. En un compendio o guía recientemente publicado sobre los cambios legales y regulatorios en 19 países de la región en respuesta a la crisis se identifican cambios en los siguientes temas⁴².

- Teletrabajo/Trabajo remoto
- Suspensión de contratos
- Reducción de jornada
- Movilidad laboral
- Vacaciones, permisos y compensatorios
- Despidos/cese laboral
- Subsidios por COVID
- Suspensión de pagos de impuestos a trabajadores (seguridad social, pensiones, etc)
- Medidas sanitarias, higiene y salud laboral
- Actividad procesal laboral
- Contratos de extranjeros
- Inspección del trabajo

⁴² Núñez, Morad y Hasson (editores) (2020).

Una revisión de las políticas laborales en respuesta a la crisis del COVID-19 contenidas en esta guía permite constatar los siguientes puntos:

- Primero, que el esfuerzo normativo es profuso y continuo en todos los países para aliviar en la medida de lo posible el impacto en términos de pérdidas de empleos y de reducción de ingresos. Se destacan las medidas para permitir, ampliar y regular la práctica del teletrabajo, así como aquellas para permitir la jornada laboral reducida con el fin de mantener el vínculo de los trabajadores con las empresas y viceversa, manteniendo el capital organizacional de las empresas y sentando las bases para un regreso al trabajo en la etapa de recuperación, en aquellas empresas que hayan podido aplicar este esquema.
- Segundo, al igual que en la crisis financiera del 2008-09, que generó un importante proceso de aprendizaje en cuanto a respuestas de política y marcos regulatorios apropiados (por ejemplo en ese entonces casi ningún país Latinoamericano tenía previsto en su legislación esquemas de jornada reducida tipo el “Kurzarbeit” alemán), hay un intenso proceso de aprendizaje de políticas durante la crisis del COVID-19, inédito por ser esta la primera pandemia en un mundo hiperglobalizado e hiper-interdependiente. Choques masivos de esta naturaleza han enseñado la importancia del concepto de resiliencia, que se refiere a la capacidad de adaptación que tiene un organismo, sistema o sociedad ante diversos tipos de choques. Las reglas del juego definidas por los regímenes laborales de cada país son un elemento fundamental para la resiliencia, no solo durante los próximos meses sino para que, pospandemia, los países queden con marcos regulatorios laborales más resilientes de cara a futuros choques de diversos tipos. Y,
- Tercero, la aprobación y el éxito de un número importante de medidas pasa por un componente fundamental: la voluntad y compromiso de los actores sociales de preservar los canales de diálogo preexistentes, así como en innovar en la creación de espacios de comunicación específicos, con la participación de otros interlocutores, como entidades financieras, autoridades de salud, ministerios de educación, con la presencia esencial de organismos como la OMS, OPS y OIT, para brindar acompañamiento y guía.

F. Acciones para promover la transformación digital y ofrecer acceso a internet de banda ancha para todos

Previo a la pandemia el uso de tecnologías digitales en la región había crecido rápidamente y la difusión de teléfonos móviles y el internet de banda ancha había permitido a segmentos importantes de la población conectarse a redes digitales. A finales del 2017, estaban conectados 391 millones de los 628 millones de habitantes de la región, es decir, alrededor de 62% de la población, en comparación con poco más de 50% a finales de 2014. Sin embargo, aún faltaba un 38% de la población, unos 237 millones de personas, para alcanzar una conectividad universal. Muchas empresas, en particular las PYMEs, tienen poco o ningún acceso a las tecnologías digitales⁴³.

En general, los países de la región están muy lejos de aprovechar los beneficios potenciales del mayor acceso logrado. El mayor acceso no se traduce aún en usos suficientemente generalizados y productivos por parte de los agentes económicos, y por lo tanto no se refleja en un mejoramiento de la productividad ni en otras variables de desempeño económico y social. Esto es así porque el uso de las tecnologías digitales no está bien difundido, en particular en las múltiples aplicaciones en términos de modelos de negocios, prácticas organizacionales, modelos educativos, provisión de servicios públicos, inclusión financiera, comercio electrónico, uso ágil del talento, etc. Esto se refleja en la

⁴³ OCDE (2019).

paradoja, para parafrasear a Robert Solow, de que “se ven las tecnologías digitales en todas partes menos en las estadísticas de productividad”.

Parte de la respuesta a esta paradoja es la brecha entre acceso a internet y uso efectivo e innovador del mismo. La región debe concentrarse no solo en aumentar el acceso sino también en promover el uso innovador del internet en aplicaciones por parte de todos los actores: empresas, gobiernos, sistemas educativos, hogares y personas.

La Transformación Digital ofrece muchas oportunidades de mejorar la productividad y el bienestar, así como para la recuperación pospandemia. Puede aumentar el acceso a servicios básicos, como salud, educación y sistema financiero; puede mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos; puede mejorar modelos de negocios y el acceso a los mercados mundiales e inserción a cadenas de valor⁴⁴. Por eso los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) incluyeron el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y el acceso universal y asequible a Internet como una de sus metas principales (Objetivo 9c). Además, las tecnologías digitales contribuyen al logro de muchos otros ODS.

En síntesis, es claro que una sociedad digital es más dinámica, más productiva y más resiliente, pero también que es indispensable reducir las desigualdades de acceso, y nivelar el campo de juego. Es imperativo para América Latina y el Caribe construir las autopistas de banda ancha que garanticen una cobertura universal de la conectividad.

La crisis del COVID-19 ha provocado una gran aceleración de las transformaciones digitales en todos los actores: gobiernos, empresas de todos los tamaños, sistemas educativos, hogares, y personas. Hay aquí un salto cuantitativo y cualitativo. Esta es tal vez la única área en que se puede hablar de efectos positivos de la pandemia. Los trabajadores y muchas personas en general han aprendido cómo hacer teletrabajo, a usar la comunicación digital y las herramientas de colaboración. Las empresas están re-imaginando sus modelos de negocios, acelerando la digitalización de sus cadenas de suministro, introduciendo métodos operativos más ágiles y rápidos en mercadeo, ventas, etc. Hay más comercio electrónico y ventas en línea. Hay mejor conocimiento de los clientes y consumidores y nuevas propuestas de valor para los consumidores. Se ha estimulado un mayor uso de la analítica de los grandes datos (“big data analytics”), y de la computación en la nube⁴⁵.

Antes de la pandemia el uso del comercio electrónico estaba circunscrito a un relativamente limitado número de bienes y ahora se ha extendido a nuevos productos y servicios que cubren necesidades de todos los días (comida, medicinas), así como a nuevos segmentos de mercado (las personas mayores). La mayoría de los análisis sostienen que este crecimiento no es temporal, sino un cambio que llegó para quedarse. McKinsey ha estimado que en Estados Unidos la pandemia comprimió en 3 meses el crecimiento del comercio electrónico que se esperaba en 10 años. Las ventas de la empresa Mercado Libre en Argentina aumentaron en 230% en el segundo trimestre de 2020, en México 122% y en otros países en 69%. La cantidad de suscripciones de Netflix en América Latina creció en 30% en el segundo trimestre 2020, hasta llegar a 36 millones de personas. En Centroamérica un estudio estimó que el comercio electrónico se elevó en 300% durante los meses de marzo y abril de 2020. En Brasil, a mediados de 2020 alrededor del 54% de los usuarios de internet habían comprado productos alimenticios a través de aplicaciones y de internet, sustancialmente por encima del 22% registrado en el 2018⁴⁶.

La transformación digital puede ayudar a reducir varias de brechas estructurales históricas de las economías de la región, así como la recuperación pospandemia, porque ofrece grandes oportunidades

⁴⁴ Salazar-Xirinachs (2021).

⁴⁵ McKinsey (2020c), McKinsey (2020d).

⁴⁶ Para más detalles y fuentes ver Salazar-Xirinachs (2021).

de acelerar la innovación, la productividad, la conectividad, el empleo de calidad, la competitividad de las PYMES, las capacidades del talento humano, el suministro de servicios públicos, el mejoramiento de los sistemas de salud, y en general, el bienestar de la población.

Con base en la abundante literatura sobre el tema⁴⁷, Salazar-Xirinachs (2021) propone una lista corta de nueve factores básicos o impulsores de la transformación digital, que sirve de marco conceptual para pensar los retos y oportunidades, y que se resumen en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Transformación digital: nueve factores básicos o impulsores ("drivers")



Fuente: Salazar-Xirinachs (2021).

Usando este marco conceptual en el Cuadro 2 se sugieren 21 lineamientos de acción en las 9 áreas críticas identificadas, para impulsar la transformación digital como instrumento para la reactivación con transformación económica y del empleo.

⁴⁷ Ver por ejemplo OCDE (2019), CEPAL-CAF (2020) y OCDE-CAF-CEPAL (2020).

Cuadro 2
La hoja de ruta para la transformación digital y la reactivación con transformación

Area crítica	Lineamientos	Ámbito de ejecución
Infraestructura digital	Aumentar el acceso a las tecnologías digitales y la cobertura de la conectividad	Nacional
Marcos de planificación, institucionales y de gobernanza	Insertar la agenda digital en los principales marcos y estrategias de política, tales como en los Planes Nacionales de Desarrollo y en programas específicos en materia de digitalización tales como las Agendas Digitales	Nacional
Marcos regulatorios	Adoptar un sólido modelo de gobernanza, coordinación y liderazgo político e institucional para promover la transformación digital.	Nacional
	Fortalecer los marcos, políticas y medidas para la seguridad digital	Nacional/MLT
	Fortalecer los marcos y medidas de protección de datos personales	Nacional/MLT
	Alinear las reglas y procedimientos de compras públicas de tecnología con las características de las nuevas tecnologías de computación en la nube	Nacional/MLT
	Promover legislación y regulaciones que faciliten el teletrabajo	Nacional/MLT
	Promover regulaciones laborales que mejoren la conciliación entre la vida personal y el trabajo bajo las nuevas modalidades de trabajo generadas por la revolución digital	Nacional/MLT
Desarrollo de las competencias digitales del recurso humano	Promover un ambiente regulatorio propicio para el comercio electrónico	Nacional/MLT
	Políticas de promoción de la competencia y de mercados abiertos que tomen en cuenta las características específicas de las plataformas y los ecosistemas digitales y la economía de los datos.	Nacional/MLT
	Promover esquemas flexibles de regulación	Nacional/MLT
Políticas de desarrollo productivo	Desarrollar competencias digitales en los recursos humanos mediante programas específicos e innovaciones en los sistemas educativos y de formación profesional	Nacional
Políticas sectoriales	Fortalecer las Políticas de Desarrollo Productivo, de desarrollo de clústeres, de apoyo a las MIPYMEs y de promoción del empresarismo para salir de la trampa de la baja productividad	Nacional
	Promover empleos de calidad para todos	Nacional
	Promover políticas sociales de precisión para mitigar la trampa de la vulnerabilidad social	Nacional
	Promover la transformación digital para abordar la trampa de la vulnerabilidad ambiental	Nacional
	Promover el gobierno digital para fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y salir de la trampa de las bajas capacidades institucionales	Nacional
Financiamiento, crédito y capital de riesgo	Promover la transformación digital de los sistemas hospitalarios y de salud	Nacional
	Movilizar los recursos necesarios para la transformación digital de múltiples fuentes	Nacional/Internacional
Sistemas Nacionales de Innovación	Fortalecer los sistemas nacionales de innovación	Nacional
Alianzas y cooperación internacional	Construir alianzas y aprovechar la cooperación internacional	Nacional/Internacional

Fuente: Salazar-Xirinachs (2021). Nota: MLT significa Multilateral.

El punto de partida y las condiciones específicas de cada país son muy diferentes, por lo tanto, no sería correcto proponer un orden de prioridad genérico o de aplicación universal para estas diferentes acciones. Su priorización es algo que debe definirse a nivel de cada país con base en el diagnóstico de la situación, las deficiencias y las brechas a nivel nacional y local y un amplio diálogo con expertos y con todas las partes interesadas. Si bien todas las acciones requieren trabajo y ejecución a nivel nacional, y en prácticamente todas hay potencial para hacer alianzas y beneficiarse de ejercicios de cooperación internacional, hay algunas áreas en las que el trabajo cooperativo con otros países y gobiernos, o agentes dentro de esos países, es particularmente importante, ya sea porque hay mucho potencial de aprendizaje mutuo, o porque son áreas donde es deseable una convergencia o incluso armonización de enfoques y regulaciones con el fin de facilitar los flujos transfronterizos de información, bienes y servicios necesarios en la era digital.

En la última columna del Cuadro 2 se han señalado las áreas donde la cooperación multilateral, ya sea regional o global, se considera particularmente importante.

Una buena gobernanza es un elemento fundamental para acelerar y aprovechar los beneficios de la transformación digital. Dos dimensiones de la gobernanza son clave: i) los marcos regulatorios y ii) las arquitecturas institucionales, de planificación, ejecución y liderazgo de la transformación digital dentro de los gobiernos. Los marcos regulatorios involucran al menos siete áreas que son críticas: i) seguridad digital (ciberseguridad), ii) protección de datos, iii) normas para compras públicas, iv) normas para el teletrabajo, v) la adaptación de las legislaciones laborales a las nuevas realidades de la contratación laboral, vi) un ambiente regulatorio propicio para el comercio electrónico, y vii) la promoción de la competencia. En cuanto a las arquitecturas institucionales, los países líderes en materia de transformación digital cuentan con marcos de planificación, políticas y estrategias activas para avanzar en la transformación digital, tanto de los gobiernos como de la sociedad en general. Los Planes Nacionales de Desarrollo (PNDs) son un documento fundamental donde debe estar presente la agenda digital de los países. Otros factores clave son: la prioridad efectiva por parte de los jefes de gobierno a las políticas de transformación digital; la estabilidad de las agendas digitales a través de los gobiernos, con metas y proyectos de largo plazo apoyados por alianzas-público privadas; la disponibilidad de recursos; y la creación y continuidad de institucionalidades rectoras y para la gestión de la transformación digital, con capacidades para coordinar, proveer herramientas, financiamiento y monitorear avances.

G. Acciones para promover la formalización

La informalidad es una de las características más persistentes, negativas y preocupantes de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe. Si la estimación del BID (2020c) de que la informalidad podría subir a 62% en promedio en América Latina y el Caribe, en comparación con el nivel pre-COVID de 54% resulta correcta, esto significaría regresar a los niveles de informalidad de fines del siglo XX, dos décadas perdidas de progreso en la reducción de la informalidad.

La promoción de la formalización es una de las acciones prioritarias de política económica y social pospandemia. La informalidad es un fenómeno complejo y heterogéneo caracterizado por diversas situaciones tanto en lo relativo a la informalidad de las unidades productivas (empresas) como a la situación de la informalidad de diversas categorías de empleo y por ocupaciones.

El objetivo en esta sección no es entrar a cubrir lo que es un amplísimo campo tanto conceptual como de resultados empíricos⁴⁸, sino señalar opciones que son particularmente importantes pospandemia. Conviene regresar a los fundamentos conceptuales de los debates sobre la informalidad y sus causas para comprender las opciones disponibles. Simplificando lo que es un complejo debate que ha evolucionado con el tiempo, se pueden distinguir tres enfoques básicos en el diagnóstico de las causas de la informalidad y correspondientes recomendaciones.

El primer enfoque atribuye la informalidad a los altos costos de las regulaciones, impuestos y trámites relacionados con la formalidad (impuestos, cargas sociales, registros, permisos de operación, etc), en particular para las micro y pequeñas empresas que en general tienen baja productividad⁴⁹. Según este enfoque los altos costos de la formalización no son solo un desincentivo sino una barrera insuperable para muchas MYPE para transicionar hacia la formalización. Las opciones de política que propone este enfoque refieren a diferentes medidas para reducir los costos de la formalización, entre las principales están: (i) eliminar, reducir o simplificar regulaciones, (ii) regímenes simplificados de

⁴⁸ Para una revisión del estado de la discusión conceptual, así como un análisis empírico de varios episodios de formalización en América Latina y los factores que los explican ver Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018).

⁴⁹ Asociado con los enfoques y estudios de Perry, Maloney, Levy, Fields, De Soto.

tributación para las micro y pequeñas empresas, a través de esquemas como el monotributo, (iii) reducir el costo de las cargas sociales allí donde sean elevadas, sustituyendo las contribuciones sociales con cargo a la planilla por impuestos generales.

Un segundo enfoque, de raíz más estructuralista, es el del dualismo productivo⁵⁰. En los modelos estructurales duales el crecimiento económico viene del crecimiento del sector moderno o formal, y es ese crecimiento lo que reduce el tamaño del sector informal al hacer crecer el empleo en empresas formales. Según este enfoque, la mejor manera de lograr el crecimiento del sector formal es aumentando la oferta de empresarios y de gente calificada que pueda trabajar en y gestionar empresas de alta productividad, para lo cual se requiere por supuesto además un buen clima para la inversión. Este enfoque no prioriza las políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas para aumentar su productividad y promover su formalización, porque argumenta, y apoya este argumento con amplia evidencia, que la gran mayoría de las empresas informales (MYPEs) no solo son muy ineficientes, sino que son gestionadas por “empresarios de subsistencia” o por necesidad, con bajos niveles de educación que en su gran mayoría no son capaces de (o no tienen como objetivo) crecer y transicionar hacia llegar a ser empresarios modernos medianos y grandes. En la visión dual la mayoría de las empresas informales se quedan permanentemente informales. Efectivamente hay abundante evidencia sobre esta tesis, lo cual no quiere decir que no haya una cierta proporción de empresarios informales que tendrían la ambición y la capacidad de transicionar a la formalidad si enfrentan los incentivos adecuados, que es el punto del tercer enfoque.

Un tercer e innovador enfoque es el de la “valla de la calidad”⁵¹. Este enfoque señala que la mayor dificultad que tienen muchas micro y pequeñas empresas para conectarse con cadenas de valor es llegar a cumplir con los estándares de calidad que se les solicita. Y esto no aplica necesariamente a cadenas de valor muy modernas y sofisticadas como venderle insumos a un clúster electrónico o de dispositivos médicos. Por ejemplo, colocar productos agrícolas o comestibles en supermercados modernos no es para nada simple ya que los proveedores deben cumplir con estándares de calidad, empaque, presentación y además reglas en cuanto a períodos y formas de pago, etc). Superar la valla de la calidad se hace cada vez más complicado porque los estándares son variados (confiabilidad, tiempos de entrega, sanitarios, de calidad, ambientales, laborales, etc.) y se elevan continuamente. La mayoría de la MYPE no pueden llegar por sí solas a cumplir esos estándares de calidad, y no es porque sean inherentemente incapaces (tal como lo asume la versión más dura de la visión dualista), sino que para eso requieren hacer inversiones en maquinaria y en capacitación que son costosas en un entorno con muy limitado o nulo financiamiento. Dados los costos y riesgos, muchas MYPE no hacen la inversión necesaria para hacer el salto de calidad.

Este enfoque no es tan negativo o pesimista con relación al grupo de las MYPE informales, sino que hace una distinción entre la vasta mayoría de MYPEs de subsistencia, que no tienen ni los recursos, ni la iniciativa empresarial para transicionar a la formalidad, y aquellas, una proporción más reducida, de empresas “transicionales” que sí tienen suficientes capacidades y que bajo políticas públicas adecuadas podrían insertarse en cadenas modernas y dinámicas de valor.

El punto de contraste entre este enfoque y el de “costos de la formalización” es que el enfoque de “valla de la calidad” argumenta que independientemente de cuán desregulada esté la economía, o cuán bajos sean los costos, muchos microempresarios informales no tienen la capacidad para competir en la modernidad por incapacidad tecnológica o de gestión.

La recomendación de política es entonces enfocarse en el segmento de empresas con potencial o transicionales, con políticas de desarrollo empresarial (por ejemplo, extensionismo tecnológico y

⁵⁰ Asociado con los enfoques y estudios de Lewis, Doeringer y Piore, Tokman, Portes, Castells, La Porta y Schleifer.

⁵¹ Sabel y Ghezzi (2019).

agrícola) para el cumplimiento con los estándares. También se recomiendan políticas activas de articulación productiva y de promoción de encadenamientos entre estas MYPEs “transicionales” y empresas tractoras, tales como las políticas de clústeres, que promueven la participación activa de la PYMES en el ecosistema de actores e instituciones.

Como conclusión es importante enfatizar que, en realidad, los tres enfoques tienen puntos válidos dependiendo de las circunstancias de varios segmentos de empresas, y las políticas para promover la formalización deberían combinar los elementos valiosos de cada uno. Adoptar sólo un enfoque y descartar a los otros sería un error.

- i) En cuanto al primer enfoque, hay evidencia sólida basada en evaluaciones rigurosas de que políticas de reducción de costos tales como los regímenes simplificados de tributación y el monotributo, han logrado aumentar, hasta cierto punto, el registro en la formalidad de empresas informales en varios países que han utilizado estos esquemas, tales como Brasil y Uruguay. También hay evidencia de que en algunos países las cargas laborales y las restricciones al despido de trabajadores son un fuerte desincentivo para la contratación y por lo tanto el crecimiento de empresas⁵².
- ii) En cuanto al segundo enfoque, también hay evidencia sólida de que es sin duda el crecimiento del sector formal vía mayores inversiones en períodos de alto crecimiento lo que más mueve las agujas de la reducción de la informalidad. Los estudios de 11 episodios de formalización en América Latina en el “Período de Oro” de alto crecimiento del 2003 al 2013, demuestran que, en todos los casos de mejor desempeño en bajar la informalidad, las tasas de crecimiento económico fueron relativamente altas y sostenidas por 8 o 10 años⁵³. Es decir, que el crecimiento económico importa, y mucho, para la formalización.
- iii) El tercer enfoque es de formulación reciente, y no hay aún evidencia suficiente que lo valide, a pesar de su atractivo como hipótesis de trabajo y con base en evidencia indirecta.

En síntesis, en materia de la formalización de las unidades productivas, que es en lo que se ha concentrado esta sección, los países deben considerar las siguientes orientaciones básicas en sus estrategias de promoción de la formalización pospandemia:

- Alcanzar un crecimiento alto y sostenido del sector formal.
- Reducir costos de la formalidad a través de medidas de eliminación, reducción y facilitación de trámites; establecimiento de regímenes simplificados de tributación tales como el monotributo para las MIPYME, y dar pasos para ir desenganchando parcialmente el financiamiento de la seguridad social del costo de las planillas y de la contratación (Para más detalles sobre esta medida ver sección 8)⁵⁴.
- Mejoramiento de los esquemas de extensionismo agrícola e industrial, y de servicios empresariales, para ayudarle a las MYPEs con potencial de transicionar a la formalidad y de conectarse o encadenarse con cadenas de valor modernas a tener éxito.

Otras medidas que pueden reducir la informalidad son la fiscalización a través del fortalecimiento de la inspección laboral y el uso de las TICS y el *big data*, así como una variedad de acciones disuasivas basadas en la economía del comportamiento, tal como se ha hecho en Brasil y Costa Rica con resultados positivos, aunque de impacto moderado⁵⁵.

⁵² Centrángolo et al (2018).

⁵³ Infante (2018).

⁵⁴ Para un análisis reciente pospandemia de este tipo de medidas ver: Cárdenas, Fernández, Rasteletti y Zamora (2021a) y 2021b).

⁵⁵ Para mayores detalles sobre este tipo de medidas ver Cárdenas et al. (2021a) y (2021b).

Finalmente, en vista de la gran relevancia del trabajo por cuenta propia en la estructura ocupacional de América Latina y el Caribe (aproximadamente un tercio de los ocupados en los países de la región son trabajadores por cuenta propia o independientes, en su mayoría informales), y de que esta característica es estructural y posiblemente perdurará por un largo período de tiempo, es sumamente importante profundizar los esfuerzos para la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a los sistemas previsionales o de seguridad social. Como argumentan Gontero y Weller (2018), las políticas de formalización para los trabajadores por cuenta propia requieren diseños integrados que coordinen programas y políticas previsionales, laborales, fiscales y de desarrollo productivo. Y este es un enfoque que toma particular relevancia con el surgimiento de nuevos tipos de relaciones laborales asociados con la revolución tecnológica y digital.

H. Los retos de la protección social pospandemia

En esta sección se analizan dos temas de suma importancia en relación con la protección social post pandemia en los países de América Latina y el Caribe:

- i) ¿Qué dilemas y retos plantean los nuevos y ambiciosos programas de transferencias monetarias, o la expansión de los existentes, que una mayoría de países han establecido para compensar los ingresos de los grupos pobres y vulnerables, trabajadores independientes e informales, así como de las personas despedidas durante el período de confinamiento? Esto se hace en la sección 8.A. Y,
- ii) ¿Qué ideas fuerza son útiles para el repensamiento de los sistemas de protección social y del concepto de estado de bienestar en la región en el mediano y largo plazo a la luz de las algunas de las brechas y carencias estructurales puestas de manifiesto por la pandemia? (Sección 8.B).

1. La fuerte expansión de las políticas de transferencias monetarias durante el COVID-19 y sus dilemas

Uno de los pilares de la respuesta de emergencia a la pandemia en una mayoría de países ha sido una gran expansión de diversos programas de transferencias monetarias no condicionadas con el objetivo de compensar la baja de ingresos de trabajadores despedidos, en jornada reducida, informales, por cuenta propia y otros, tales como el *Programa Proteger* en Costa Rica que llegó a dar transferencias de efectivo a más de 700.000 beneficiarios en 2020, o el *Programa Ingreso Solidario* en Colombia que llegó a tener 2.5 millones de beneficiarios a principios del 2021. De hecho, en muchos países en el mundo, tanto desarrollados como en desarrollo, la expansión de programas sociales durante el año 2020 ha sido tan significativa que el economista Willem Buiter ha llamado a esto el nuevo "socialismo pandémico"⁵⁶.

La mayoría de los beneficiarios de estos programas son trabajadores independientes e informales que vivían al día y que no tenían los medios para quedarse en casa ni dejar de trabajar para su sobrevivencia básica. La intención y lógica inicial de estos programas y similares, fue que se trataba de medidas temporales de emergencia para compensar ingresos y para viabilizar las medidas sanitarias de confinamiento para los grupos más pobres y vulnerables. La experiencia internacional muestra que las transferencias monetarias de emergencia son efectivas en términos de costo-beneficio, y contribuyen a mantener medios de subsistencia⁵⁷.

Aunque la necesidad y beneficios de este tipo de programas son incuestionables, su costo es muy elevado y durante la etapa de reapertura de las actividades económicas los países enfrentan preguntas

⁵⁶ Buiter (2020).

⁵⁷ Para una revisión comprehensiva de los programas establecidos o ampliados en América Latina y el Caribe para compensar la abrupta caída de ingresos en particular de los trabajadores informales ver Velásquez (2021).

estratégicas y fundamentales con respecto a estos programas: si reducirlos y eliminarlos en consistencia con la intención original de temporalidad en respuesta a la emergencia, o si más bien transformarlos en otro tipo de programas, de transferencias condicionadas, por ejemplo; o cómo migrar a sus beneficiarios a otros programas sociales existentes previos a la crisis. Si bien estos programas fueron concebidos como transitorios para enfrentar la crisis, en varios países se ha reconocido su potencial funcionamiento más allá de la crisis.

El reto surge porque desde que la pandemia empezó a impactar a principios de marzo, 2020, se hizo crecientemente claro que había cambiado el paradigma de temporalidad de la emergencia, bajo el cual las medidas fueron inicialmente adoptadas. Esto es así por dos razones: (i) cada vez se hizo más claro que no se trataba de proveer alivio y apoyo por tres o cuatro meses, sino por mucho más tiempo, porque el efecto “danza con el virus” iba a durar un año o más, hasta que se tuviera una vacuna efectiva y esta se pudiera aplicar a escala mundial, y (ii) porque más allá del período de confinamiento por la emergencia sanitaria, el daño en el tejido productivo y en el empleo, el aumento de la pobreza, la informalidad y la desigualdad, significa que la necesidad de compensar ingresos de muchas personas y hogares se ha prolongado por meses si no años.

Por lo tanto, en sus políticas sociales los gobiernos enfrentaron, y a la altura del fin de 2021 siguen enfrentando, el dilema de hasta qué punto y cuándo reducir la gran expansión de las transferencias y otros alivios o si construir sobre ellas y convertirlas en políticas sociales más permanentes. Una parte importante de la respuesta a esta pregunta tiene que ver con el espacio fiscal que cada país tenga para mantener el monto de las transferencias, una razón más por la que la discusión de reformas fiscales, incluyendo la necesidad de aumentar las cargas tributarias, estará muy alta en la agenda de políticas en el ámbito nacional en una mayoría de países.

Estas son preguntas que los respectivos gobiernos se han venido planteando a lo largo del año 2021: ¿cómo reducir la escala de estos programas hasta su eventual cierre? Y si cerrarlos no es socialmente deseable ni políticamente viable: ¿cuál es la siguiente etapa en relación con estos programas? Algunas voces más bien argumentan que la escala y cobertura de algunos de estos programas ya son pasos positivos hacia un posible “ingreso básico universal” y que más bien la pregunta es cómo hacer estos programas permanentes. Un serio problema para esta última opción es que simplemente no es una propuesta viable para la fiscalidad de una mayoría de los países latinoamericanos, a menos que esta fiscalidad también se reforme radicalmente.

Hay varias consideraciones y opciones con respecto a estos dilemas y preguntas⁵⁸

- i) Primero, conforme algunas de las personas en jornada reducida o despedidas vayan regresando al trabajo o encontrando empleo, respectivamente, se estarían saliendo de estos programas de asistencia de emergencia.
- ii) Segundo, la mayoría de los beneficiarios de estos programas de transferencias monetarias son trabajadores por cuenta propia o informales. Para éstos una opción atractiva sería migrarlos a los programas sociales pre-existentes a la crisis, lo cual plantea otros retos dependiendo del alcance, cobertura y financiamiento de esos programas.
- iii) Una tercera opción sería convertir los programas de transferencias de efectivo no condicionadas en programas de transferencias condicionadas. Las dos condiciones básicas, característicos de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo comunes en Europa, serían: i) demostración de que la persona beneficiaria está activamente buscando trabajo, y ii) demostración de que está inscrita en algún curso de entrenamiento (inglés, competencias

⁵⁸ Velásquez (2021) contiene un excelente análisis de los dilemas y opciones para la protección social de los trabajadores informales pos-crisis en América Latina y el Caribe.

digitales, etc). Esta última opción asume que existe una oferta adecuada de cursos de entrenamiento en los cuales las personas puedan registrarse.

- iv) Cuarto, una opción no alternativa sino complementaria, es crear fondos para subsidiar el empleo y acelerar la contratación y la inserción laboral de las personas que reciben transferencias monetarias, de manera que puedan salirse de estos programas de transferencias.

Más allá de estas u otras opciones que cada país deberá considerar según sus capacidades institucionales y financieras, una lección que ha dejado la pandemia es la importancia de sistemas de bases de datos y de análisis de “big data” para hacer políticas sociales de precisión. Y como corolario de esto, la necesidad de invertir en este tipo de capacidades en la próxima etapa de las políticas de protección social.

Un punto final y muy importante es que así como una lección aprendida por varios países latinoamericanos de la crisis del 2008-09 fue que la legislación habilitante para esquemas de jornada reducida es un buen activo para proveer resiliencia en el mercado de trabajo ante shocks económicos temporales, y legislaron esquemas de este tipo que pusieron en operación ante el shock pandémico diez años después, una lección de la crisis del COVID-19 es que los programas de transferencias monetarias de emergencia también son una herramienta importante para la resiliencia del sistema económico y social ante shocks como este o de otra naturaleza como desastres naturales o climáticos. Como señala Velásquez:

“Las medidas de protección a los trabajadores informales adoptadas durante la actual crisis constituyen un activo que amerita ser aprovechado para ampliar la protección social a trabajadores vulnerables en el futuro. ... la crisis actual ha operado como activador de nuevas soluciones para el registro de beneficiarios, la verificación de las condiciones de elegibilidad y el pago oportuno de los beneficios mediante el uso extensivo de nuevas tecnologías. Así, en la actualidad se dispone de mayores fortalezas institucionales para administrar programas de esta naturaleza.” (Velásquez, 2021: 52).

2. El repensamiento de la Protección Social y del Estado Benefactor pospandemia

La pandemia impactó sobre una realidad de la protección social muy diversa y compleja entre países de la región, que ya enfrentaba serios retos de cobertura, suficiencia, y financiamiento⁵⁹.

Un serio problema, que podría llamarse el “pecado original” de los sistemas de protección social de la región, es que su arquitectura se inspiró desde los años 30s y 40s del siglo XX, en el modelo institucional europeo bajo el supuesto de que el sistema económico era o iba a ser parecido al de Europa, un sistema de seguridad social asociado y financiado con base en el trabajo asalariado, en el empleo formal. La expectativa fue que el trabajo asalariado formal iba a ir creciendo hasta cubrir a toda la población. Como ha sido evidente por décadas, esa no ha sido la trayectoria de transformación estructural de los países de América Latina donde la informalidad sigue siendo cerca de 50% en promedio.

Y a lo anterior hay que sumar que, en el siglo XXI, están impactando las nuevas realidades tecnológicas de la automatización y de la digitalización que están más bien generando más empleos a tiempo parcial y “a pedido”, (economía “gig”), más trabajo temporal y a través de agencia, más trabajo independiente, trabajo “fantasma”⁶⁰ y de plataforma. La limitada funcionalidad de un modelo de seguridad social vinculado y financiado por el empleo formal tradicional ha sido evidente por décadas y se ha agudizado con las nuevas tendencias. Los países han venido tratando de arreglar esto mediante una serie de reformas: por una parte, haciendo reformas en los llamados regímenes contributivos (los programas relacionados exclusivamente con las contribuciones o cotizaciones basadas en el empleo

⁵⁹ Para una revisión integral del presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe ver OIT (2018).

⁶⁰ Ver Gray y Suri (2019).

formal) y, por otra, estableciendo una serie de programas universales o focalizados desvinculados del mercado de trabajo (régimenes no contributivos).

Se podría decir que muchas de estas reformas han sido reformas parciales o “parches” en el sentido de que no han enfrentado el problema de fondo, que es el hecho de que la estructura de los mercados laborales de la región es tal que no permitirá cubrir adecuadamente a toda la población bajo sistemas estructurados alrededor del trabajo asalariado, y menos ahora bajo los impactos de la aceleración tecnológica y la IV Revolución Industrial, así como del cambio demográfico y el envejecimiento de las poblaciones. Por ejemplo, en materia de pensiones, a pesar de todos los avances a través de la expansión de las pensiones tanto contributivas (asociadas con el empleo) como no contributivas, en promedio para América Latina y el Caribe la cobertura agregada de ambos sistemas pasó de 36,6% en 2005 a 44,6% en 2015. (OIT, 2018). Un avance importante sin duda, pero que todavía deja una amplísima brecha por cerrar. La arquitectura basada en el empleo formal es clara cuando se toma en cuenta que la cobertura se concentra en los asalariados del sector público (80%) y del sector privado (62,5%), en contraposición con los trabajadores independientes que solo tienen una cobertura de 15% y del trabajo doméstico, con una cobertura de 26,6%⁶¹.

En síntesis, como han señalado diversos reportes y especialistas, los dilemas y opciones que plantean las brechas de cobertura y la gran fragmentación de los sistemas requiere nada menos que un repensamiento completo, o “reseteo” de los sistemas de protección social y del Estado Benefactor.⁶²

En esta materia tan compleja por supuesto que no hay recetas únicas. Cada país tiene un punto de partida diferente y condiciones estructurales (demográficas, productivas, financieras) diferentes. Pero es importante plantear las preguntas desde los principios básicos o fundacionales de los sistemas (“first principles”), solo así se van a poder formular las reformas ambiciosas que la región necesita y romper la inercia de lo conocido.

Por ejemplo, en la visión de uno de los mayores especialistas en este tema en América Latina, Santiago Levy, es importante pensar en sistemas que cubran riesgos y los financien con impuestos o contribuciones que no están asociados al trabajo asalariado. Por ejemplo, en general las personas se enferman por razones independientes del estatus laboral, entonces ¿por qué pagar el seguro de salud vinculado al trabajo? Esto no quiere decir eliminar los seguros de salud vinculados específicamente con los riesgos del trabajo. El punto es pensar en sistemas universales para riesgos que son independientes del estatus laboral, tales como enfermedad, maternidad y muerte, y que se cubran con otras fuentes de financiamiento que no sean las planillas.⁶³ Evidentemente esta línea de pensamiento llevaría a un rediseño bastante radical de los sistemas de protección social, y de la estructura tributaria para financiar los riesgos, pero ese es ni más ni menos el reto.

Reformas en esa dirección que tienden a “desenganchar” el financiamiento de la seguridad social del costo de las planillas y crecientemente lo hacen con base en impuestos generales, tendrían ventajas en términos de generar un mayor atractivo para la contratación formal y para crear sistemas de seguridad social más universalistas y distributivamente más equitativos. Dado el gran peso que tiene la informalidad en la región, este es un tipo de medidas y de dirección que los países deben plantearse con seriedad.

El objetivo último es la universalización de la protección social, independientemente del status en el mercado laboral: una pensión básica, seguros de salud, invalidez, vejez y muerte. Si se lograra hacer esto de manera universal, se estaría eliminando una buena parte de las características negativas

⁶¹ OIT (2018), p 174.

⁶² Véase entre otros a OIT (2018) y Santiago Levy (2018). La OIT (2018), por ejemplo, argumenta que “Los cambios que se avizoran en la organización de la producción y el trabajo, en materia demográfica y ambiental y climática para las próximas décadas son un llamado urgente para reflexionar sobre el futuro de la protección social y las políticas que explicarán su desempeño” (p 175).

⁶³ S. Levy, participación en Webinar “COVID-19: Una oportunidad para diseñar los sistemas de seguridad social para el Siglo XXI”, BID, jueves 4 de junio, 2020.

de la informalidad: la falta de acceso a protección social asociada con la informalidad. Quedaría todavía por supuesto la dimensión de la contratación laboral y de los derechos laborales más allá de la seguridad social estrictamente dicha. Pero ya esa universalización sería un cambio fundamental en el pacto social. Los derechos sociales (protección social) de la ciudadanía cambiarían porque no dependen de si la persona está trabajando o no, o de su estatus en el trabajo, o de si el empleador cumple o no con la ley.

Pero como se dijo arriba, no hay recetas únicas y cada país tiene un punto de partida diferente. Ante las grandes brechas de cobertura existentes en muchos países de la región y las grandes necesidades exacerbadas por el COVID-19, seguir con una estrategia de cambios graduales no parece suficiente. Es necesario abrir el debate a cambios más transformacionales adecuados a las realidades de cada país.

Las ocho áreas de política comentadas arriba para promover la “reconstrucción con transformación” tienen fuertes conexiones y sinergias entre ellas, por lo que deben verse como un paquete integrado con relaciones de complementariedad y fortalecimiento mutuo entre ellas.

III. Los retos de los pactos sociales y el diálogo social pospandemia

Antes de la pandemia varios países de América Latina estaban experimentando una era de descontento, desconfianza en las instituciones y enojos, que en buena parte respondían a la desaceleración económica, que ya venía provocando una “crisis en cámara lenta” del mercado laboral, caracterizada por alta y creciente informalidad, uno de cada cinco jóvenes en desempleo, falta de oportunidades y exclusión de diversos grupos poblacionales, y fuerte desencanto de las clases medias bajo presión en temas que iban desde el costo y calidad de la educación, costo de la vida, reducción de ingresos, e insuficiencia de las pensiones. La pandemia ha exacerbado todos estos problemas y fuentes de descontento y enojo. Como ha dicho Branko Milanovic, el verdadero riesgo de la pandemia es el estallido social⁶⁴.

Los impactos de la pandemia crean un escenario cargado de peligros y complejidad, a causa de la exacerbación de brechas, dualismos y enojos pre-existentes y de las percepciones, en algunos países, de que la distribución de cargas y sacrificios de las medidas para enfrentar la crisis no fue justa y han llevado a un pacto social aún más desequilibrado e injusto que antes de la pandemia. Es decir, la pandemia ha creado condiciones objetivas para agudizar los conflictos entre sectores, en particular, los conflictos distributivos, que se agudizan con la discusión de los ajustes fiscales, en gastos, tributos y endeudamiento, que han generado las condiciones creadas por la pandemia.

No hay duda de que esta crisis va a impulsar a las sociedades a demandar mayor crecimiento económico, reparación lo más rápido posible de los daños, y enérgicas políticas de empleo y de inclusión social.

Todo esto plantea un escenario inédito para la gobernabilidad democrática y para los procesos de diálogo social como herramienta para gestionar el conflicto distributivo y para reconstruir y re-balancear los pactos sociales pospandemia. De hecho, varios organismos internacionales, como la CEPAL, la OCDE y la OIT han hecho llamados para negociar nuevos pactos sociales a raíz de la pandemia. Por ejemplo, la OCDE afirma que “Romper la dinámica de frustración en aumento demanda

⁶⁴ Milanovic (2020).

nada menos que renovar los fundamentos de los pactos sociales nacionales y asegurar la representación popular a través de un proceso de deliberación pública”⁶⁵.

La idea de negociar nuevos pactos sociales es sin duda buena y deseable, pero sumamente desafiante en las condiciones actuales de una mayoría de países por una serie de razones:

- La velocidad con la que ha sido necesario tomar las medidas no ha dado tiempo para procesos de diálogo social tradicionales que generalmente son de larga duración.
- Como han argumentado Malamud y Núñez (2020) la pandemia es una prueba de estrés para los gobiernos y de liderazgo para los presidentes. La crisis ha impactado en un momento de profunda debilidad de la mayoría de los gobiernos de la región, que no han podido encauzar en años recientes el descontento general y de las clases medias en particular. Y no lo han hecho precisamente en una de las áreas que se va a poner más a prueba en esta crisis: la calidad de los servicios públicos. El mal funcionamiento y la falta de capacidades en servicios de salud, educación, transporte y seguridad ciudadana ha sido desnudada de manera brutal en algunos países de la región.
- A esto se agrega la falta de liderazgo y de acción oportuna al máximo nivel político en algunos países con líderes que inicialmente desestimaron la seriedad de la pandemia.
- Las políticas de respuesta han requerido estrecha coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, un ejercicio que no es nada fácil en sí mismo, sobre todo en un panorama de partidos políticos y congresos fragmentados y divididos.

A causa de la mezcla de varios de estos síndromes, algunos países latinoamericanos parecen dirigidos a tener una tormenta perfecta en materia de crisis política y de gobernabilidad, agudizado por un calendario electoral intenso. En otros, el escenario puede no ser tan extremo, pero puede esperarse que en el mediano y largo plazos mientras no se solucionen las causas del descontento y el enojo existente antes de la pandemia, las protestas masivas retornen o se intensifiquen en algún momento. Y en otros, la respuesta oportuna y la buena comunicación ha logrado facilitar, al menos en el corto plazo, acuerdos entre el gobierno y la oposición y hasta subir la popularidad de ciertos presidentes. Como afirman Bitar y Zovatto (2020) “Debemos hacer el máximo esfuerzo para evitar que la democracia se convierta en una víctima más del coronavirus”.

En el mediano y largo plazos, la gran pregunta es si el COVID-19 hará viables reformas institucionales que amplíen la participación ciudadana y el diálogo social, que empoderen a las personas, que corrijan desigualdades, que impulsen el desarrollo productivo, el empleo y la educación y recuperen el crecimiento. Y que hagan todo esto bajo marcos tributarios y fiscales que sean percibidos como justos en términos de las contribuciones adicionales que se soliciten a los diversos sectores y de ganar-ganar para todos los grupos de la sociedad.

El abordaje de los retos del diálogo social y de la redefinición o adaptación de los pactos sociales se puede hacer en dos ámbitos: (i) el ¿qué?, es decir, el contenido o agenda prioritaria de temas que debe abordar el diálogo social, y (ii) el ¿cómo?, es decir, qué tipo de procesos y a qué niveles debe tener el diálogo social para ser exitoso. A continuación, se abordan brevemente estos dos ámbitos.

⁶⁵ Pezzini, Nieto-Parra y Vazquez-Zamora (2020).

A. El “qué” del diálogo social: agenda mínima de temas prioritarios

En consistencia con el diagnóstico del legado de brechas y heterogeneidades estructurales de los países de la región, exacerbados por la pandemia, examinados en este trabajo, se propone aquí que una lista mínima de temas prioritarios en los que debe concentrarse el diálogo social para redefinir y fortalecer los pactos sociales son los siguientes:

- 1) Políticas fiscales: post pandemia la redefinición del “pacto fiscal” será un tema absolutamente crítico y central en una mayoría, si no en todos los países, y sobre el cual será imperativo que los países lleguen a amplios acuerdos políticos.
- 2) Políticas de desarrollo productivo y de clústeres para promover la productividad, activar motores de crecimiento, superar el dualismo y la heterogeneidad productiva, y promover procesos de crecimiento más altos, sostenidos, inclusivos y sostenibles.
- 3) Acciones para reducir brechas educativas y de calificaciones
- 4) Acciones para mejorar las políticas de empleo y de inserción laboral, con respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores.
- 5) Acciones para adaptar la legislación y las instituciones laborales y hacer los mercados de trabajo más inclusivos y resilientes ante la aceleración tecnológica y antes choques de diversos tipos
- 6) Acciones para promover la transformación digital y ofrecer acceso a internet de banda ancha para todos.
- 7) Acciones para promover la formalización.
- 8) Acciones para mejorar la arquitectura y el financiamiento de la protección social y avanzar hacia su cobertura universal.

El riesgo de hacer una lista de temas es que ésta siempre se puede criticar fácilmente por ser insuficiente y señalando lo que en opinión de cada persona le falta o debe agregarse. La lista de prioridades arriba no se plantea como una lista cerrada de temas, sino más bien como una lista mínima y estratégica. Es difícil cuestionar que esos 8 temas son todos pilares básicos de los pactos sociales, del sentido de cohesión social en una sociedad, y que todos sin excepción están en la base de las realidades y percepciones sobre la justicia social y la inclusividad de los modelos de desarrollo y crecimiento.

La sugerencia entonces es que el fortalecimiento de los pactos sociales pospandemia debe tener iniciativas de política y reformas que deben ser sujetas a procesos de consulta y diálogo en al menos estos 8 temas prioritarios.

B. El “cómo” del diálogo social: ámbitos y modalidades

Los procesos de transformación económica y social son el resultado de múltiples fuerzas y están inmersos en contextos institucionales, económicos e ideológicos muy específicos de cada país, así como lo está cualquier esfuerzo de diálogo social orientado a la construcción de visiones ampliamente compartidas para orientar la acción colectiva en concordancia con ellas, y evitar la parálisis, o el logro de acuerdos sobre reformas en áreas específicas.

Sin pretender abarcar lo que es un tema sumamente amplio y complejo más propio de la teoría y práctica política, sí es posible acotar la temática distinguiendo tres ámbitos o modalidades de diálogo, distinción que es importante para los propósitos de este documento: (i) diálogo social para la estabilización macroeconómica, (ii) diálogo social en materia de políticas laborales, y (iii) diálogo social para el desarrollo productivo.

Diálogo social para la estabilización macroeconómica

En una mayoría de experiencias, este tipo de diálogos se inician en momentos de crisis, ya sea inflacionaria, financiera, recesiva o de empleo. El objetivo de estos procesos es negociar un paquete de medidas macroeconómicas (fiscales, monetarias, salariales, etc) en donde cuentan fuertemente los aspectos distributivos sobre cómo se van a distribuir entre diferentes grupos de la sociedad los costos del ajuste. Con frecuencia se trata de negociar programas que logren un balance económico y político entre medidas de recorte o contención de una variedad de gastos fiscales (que puede incluir la defensa de transferencias sociales más generosas a grupos vulnerables con alta necesidad de apoyo), con aumentos de impuestos, con acuerdos sobre la fijación y trayectoria de los salarios, tanto públicos como privados, y con el compromiso sindical de deponer huelgas y movilizaciones en las calles o lugares públicos. Países como Irlanda en un momento de seria crisis económica logró negociar exitosamente un acuerdo de este tipo que ayudó a resolver la crisis. Algunos países han tenido largos procesos de concertación para llegar a acuerdos amplios y comprensivos, con diverso grado de éxito y también fracaso en términos de posterior implementación.

Los participantes en estos procesos son diversos grupos de la sociedad que incluyen a representantes del sector privado y del sector sindical, pero por la naturaleza de los temas normalmente se involucran otros representantes de segmentos de la sociedad civil, así como representantes de los partidos políticos. Después de todo, este tipo de paquetes normalmente requieren aprobación de parte de los congresos y poderes legislativos.

En respuesta a la crisis del COVID-19, y el drástico deterioro fiscal que está provocando, varios países ya están en proceso de negociar paquetes de reforma fiscal y estabilización macroeconómica. En el corto plazo, la velocidad de los impactos de la pandemia y la urgencia de las respuestas, no han dado oportunidad para procesos tradicionales y holísticos de negociación de acuerdos comprensivos. Los gobiernos han tenido que tomar decisiones y resolver problemas de una manera muy acelerada que no se adecúa a procesos que normalmente son muy lentos. En el mediano plazo, con el virus más contenido y esté avanzado el proceso de reapertura, sí habrá mayor oportunidad de establecer procesos de diálogo social más integrales, en particular, sobre los pactos fiscales que será imperativo negociar y adoptar para financiar los gastos e inversiones prioritarias sin arriesgar la sostenibilidad fiscal y financiera.

Diálogo social en materia de políticas laborales

Los objetivos de este tipo de diálogo social son la negociación de salarios, condiciones laborales y diversos tipos de legislación laboral. Este es el típico proceso tripartito que es tradicional en la Organización Internacional del Trabajo involucrando al Ministerio de Trabajo, a representantes de las organizaciones de empleadores, y de trabajadores. La mayoría de estas negociaciones ocurren en el contexto de instituciones específicamente establecidas para estos fines, tales como Consejos Superiores de Trabajo, Consejos para el Salario Mínimo, o Mesas de Diálogo ad hoc.

Diálogo social para el desarrollo productivo

Hay ya una rica experiencia internacional de diálogo social en temas de formación vocacional para resolver necesidades y definir políticas y programas en materia de competencias laborales. En América Latina el modelo de centros de formación vocacional o profesional fue desde un principio establecido con un estilo de gobernanza tripartita, con participación del gobierno, empleadores y trabajadores. Como se explicó en la sección II, la modernización de la formación vocacional es una de las áreas prioritarias para lograr mercados laborales y procesos de crecimiento más dinámicos e inclusivos, y esta necesidad adquiere una nueva urgencia pospandemia.

Además, desde hace unas dos décadas se popularizaron en varios países los consejos de promoción de la Productividad y de la Competitividad. Sin embargo, estos Consejos, salvo pocas

excepciones, se organizaron con una representación y gobernanza bipartita, es decir, como alianzas público-privadas, donde la parte privada estaba constituida solo por líderes o representantes empresariales. Las razones para este tipo de representación son múltiples, en algunos casos los representantes de los trabajadores no fueron invitados, pero ha influido también la cultura sindical latinoamericana, de enfocarse en las negociaciones salariales o de condiciones laborales, es decir, en temas estrictamente distributivos. Esta cultura es una en la que con frecuencia predominan actitudes antagonistas o de "suma cero". Este tipo de actitud dificulta la participación de representantes laborales en foros e instancias, como los comités de competitividad y productividad, donde de lo que se trata es de trabajar colaborativamente para resolver problemas muy concretos y lograr metas comunes. En ocasiones los mismos representantes laborales tienen la opinión de que resolver temas de competitividad y productividad es un problema de los empresarios y los empleadores, no de los trabajadores. Hay un reto importante aquí para los representantes sindicales ya que este tipo de iniciativas, y en la mayoría si no en todas las áreas para redefinir y fortalecer los pactos sociales, son fundamentales para el "reseteo" de los estilos o modelos de crecimiento en la región, la reducción de la informalidad y la creación de empleos de calidad.

Más recientemente han proliferado en América Latina, aunque no suficiente, las políticas basadas en el enfoque de clústeres. Los clústeres aportan gobernanza y coordinación (con enfoque de triple hélice: sector público, sector privado y sector académico) a nivel de sectores o cadenas de valor, allí donde esta es débil o inexistente. El objetivo es resolver problemas muy concretos de bienes públicos, talento humano, e innovación, y promover la competitividad, la productividad y la internacionalización de las empresas miembro de los clústeres. De nuevo, salvo algunas excepciones y dependiendo de situaciones locales o de los países, no es frecuente que representantes de los trabajadores participen en las iniciativas clúster por razones parecidas a las mencionadas en el párrafo anterior en relación con los consejos de competitividad, lo cual es lamentable dada la importancia de estas políticas en la promoción del crecimiento y la prosperidad compartida en la región.

Finalmente, no todos los procesos de diálogo social se dan a nivel nacional, son muy importantes los procesos de diálogo a nivel local alrededor de proyectos de infraestructura, o una variedad de ámbitos de política para el desarrollo local y territorial, con la participación de una variedad de actores. Estos diálogos con participación de actores locales son importantes para definir estrategias regionales y para romper la tradición muy centralizada de toma de decisiones que es característica en muchos países. Es importante lograr un adecuado balance entre las políticas que construyen "de arriba hacia abajo" (*top down*) y las que construyen "de abajo hacia arriba" (*bottom up*).

En conclusión, estas distinciones sobre ámbitos y modalidades del diálogo social son importantes, pero se trata solo de una parte del reto político y de acción colectiva mucho más amplio sobre cómo llegar a acuerdos, promover procesos continuos de reforma de políticas en una serie de ámbitos y promover una amplia participación ciudadana a través de diversos mecanismos en proyectos de reforma y reconstrucción nacional luego de los devastadores impactos de la pandemia. El papel de los liderazgos, no solo a nivel nacional, sino de todos los sectores, es fundamental. El coronavirus está sometiendo a una prueba de fuego no solo al liderazgo de los Jefes de Estado y de los poderes ejecutivos, sino al liderazgo en los poderes legislativos y judiciales, y de todos los sectores de las sociedades impactadas.

IV. Comentarios finales

América Latina y el Caribe (ALC) ha sido la región del mundo más afectada por la pandemia. La caída en el PIB de la región en el 2020 fue una dramática reducción de -7,0%, peor que la inicialmente esperada. Desafortunadamente, la pandemia tomó a muchos países de la región en un mal momento, luego de crecer por una década a solo 2,2%, mientras el mundo había crecido a 3,1%. El período 2014-2019 fue el de menor crecimiento promedio para la región desde la década de 1950, solo 0,4%, lo cual había provocado una “crisis en cámara lenta” en los mercados laborales, con un deterioro más profundo y de mayor duración que el observado durante la crisis del 2008-09.

Los impactos de la pandemia y de las medidas de confinamiento y distanciamiento social para combatirla sobre el empleo fueron devastadores, tal como se documentó en la sección II de este trabajo. Además, las dinámicas en los mercados de trabajo en relación con crisis anteriores han sido diferentes: mayor magnitud y profundidad, mayor inactividad y desaliento, masiva reducción de horas trabajadas entre las personas que mantuvieron su empleo, fuerte reducción del trabajo informal durante los meses de confinamiento, pero con la informalidad liderando la creación de empleo durante la recuperación, gran impacto desigualador y aumento de la pobreza.

La recuperación, dominada por un “efecto rebote”, fue sólida en el primer trimestre de 2021 pero perdió ímpetu en algunos países en el resto del 2021 a causa del repunte de casos de contagio. Aún así, se proyecta un crecimiento promedio del PIB de 6,3% en 2021, que se estima se moderará a alrededor de 3% en 2022, con grandes variaciones entre países, en parte por diferentes ritmos de avance en la vacunación. Durante todo el año 2022 la vacunación y el control de la pandemia seguirán siendo grandes retos.

Prácticamente todos los reportes de diversos organismos internacionales sobre los impactos de la pandemia en ALC advierten que a causa de las debilidades estructurales en el mercado de trabajo y del “apagón educativo” las secuelas o cicatrices a largo plazo serán generalizadas en la región, y serán mayores o menores según las respuestas de política. Además, se ha señalado que el riesgo de que la región experimente otra década perdida entre 2020 y 2030 es alto.

Los impactos de la pandemia crean un escenario cargado de peligros y complejidad, a causa de la exacerbación de brechas, dualismos y enojos pre-existentes y de las percepciones, en algunos países, de que la distribución de cargas y sacrificios de las medidas para enfrentar la crisis no fue justa y han llevado a un pacto social aún más desequilibrado e injusto que antes de la pandemia. Es decir, la pandemia ha creado condiciones objetivas para agudizar los conflictos entre sectores, en particular, los conflictos distributivos, que se agudizan con la discusión de los ajustes fiscales, en gastos, tributos y endeudamiento, que han generado las condiciones creadas por la pandemia.

No hay duda de que esta crisis va a impulsar a las sociedades a demandar mayor crecimiento económico, reparación lo más rápido posible de los daños, y enérgicas políticas de empleo y de inclusión social.

Todo esto plantea un escenario inédito para la gobernabilidad democrática y para los procesos de diálogo social como herramienta para gestionar el conflicto distributivo y para reconstruir y re-balancear los pactos sociales pospandemia.

En este escenario las respuestas de política importan, y mucho, así como los procesos para organizar la acción colectiva y llegar a amplios consensos y acuerdos para avanzar en las reformas necesarias. En este documento se analizaron estrategias y opciones para promover lo que el documento ha llamado la necesaria "reconstrucción con transformación" en los países de la región en ocho áreas críticas de acción: i) política fiscal; ii) crecimiento, transformación productiva y productividad; iii) educación y formación profesional; iv) empleo e inserción laboral; v) legislación laboral; vi) transformación digital; vii) formalización; y viii) protección social. Se ha propuesto esta lista de ocho elementos como una lista mínima de temas prioritarios en los que deben enfocarse los gobiernos, y más ampliamente las sociedades, para redefinir y fortalecer sus pactos sociales. Todas estas áreas son interdependientes y tienen gran potencial de reforzarse mutuamente, y ciertamente todas ellas van a requerir decisiones de gasto e inversión que colocan a la política fiscal y tributaria en un lugar central dentro de los retos de los próximos años.

Esta lista de temas constituye una lista mínima, pero sumamente importante, de temas prioritarios sobre ¿qué hacer? Pero igualmente importantes son las preguntas sobre ¿cómo hacerlo?, es decir, qué tipo de diálogos sociales y a qué niveles deben tenerse para articular las coaliciones políticas para avanzar. Este tema fue analizado en la sección IV de este documento. Se distinguen tres tipos de diálogo social: aquellos cuyo foco son la estabilización macroeconómica; los ejercicios e instituciones de diálogo social para definir políticas laborales y en el mercado de trabajo; y el diálogo social para el desarrollo productivo y la productividad. Se argumentó que los objetivos, modalidades y arreglos institucionales para estos tres tipos de diálogo social son diferentes.

Por ejemplo, mientras que el objetivo principal de los primeros dos tipos de diálogo social es llegar a acuerdos sobre líneas de política incluyendo algunas metas cuantitativas y los aportes o consecuencias redistributivas para diferentes sectores, el objetivo de los diálogos sociales para el desarrollo productivo es resolver problemas muy concretos de bienes públicos, talento humano, e innovación, y promover la competitividad, la productividad y la internacionalización de las empresas dentro de un sector o clúster de actividad económica. Este tercer tipo de diálogo social requiere una actitud o cultura de colaboración. No se trata de llegar a acuerdos políticos sino de participar en procesos de descubrimiento y puesta en práctica de soluciones concretas para el crecimiento y desarrollo de la competitividad de ciertos sectores o áreas de actividad económica.

Además, no todos los procesos de diálogo social se deben dar a nivel nacional, son muy importantes los procesos de diálogo en el ámbito local alrededor de proyectos de infraestructura, o diversas áreas de política para el desarrollo local y territorial, con la participación de una variedad de actores. Estos diálogos con participación de actores locales son importantes para definir estrategias regionales y para romper la tradición muy centralizada de toma de decisiones que es característica en

muchos países. Es importante lograr un adecuado balance entre las políticas que construyen “de arriba hacia abajo” (*top down*) y las que construyen “de abajo hacia arriba” (*bottom up*).

En el mediano y largo plazos, el gran reto para los países de la región es impulsar reformas institucionales que amplíen la participación ciudadana y el diálogo social, que empoderen a las personas, que corrijan desigualdades, que impulsen el desarrollo productivo, el empleo y la educación y recuperen el crecimiento. Y que hagan todo esto bajo marcos tributarios y fiscales que sean percibidos como justos en términos de las contribuciones adicionales que se soliciten a los diversos sectores y de ganar-ganar para todos los grupos de la sociedad. Y es fundamental hacer esto dentro de marcos democráticos y evitar que la democracia misma sea una víctima más de la pandemia.

Bibliografía


- Banco Mundial (2021a) Recobrar el Crecimiento: Reconstruyendo economías dinámicas pos-COVID-19 con restricciones presupuestarias, Informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe, Washington D.C.
- _____ (2021b) Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe, Grupo Banco Mundial, Washington D.C.
- Berg, J. (editor) (2015) *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Berg, J. and D. Kucera (editors) (2008) *In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave, MacMillan, New York.
- Berg, J. F. Bonnet y S. Soares (2020) Working from home: estimating the worldwide potential, VOX CEPR Policy Portal, 11 May. <https://voxeu.org/article/working-home-estimating-worldwide-potential>.
- Beylis, G., R. Fattal Jaef, M. Morris, A.R. Sebastian y R. Sinha (2021) Efecto Viral. COVID-19 y la transformación acelerada del empleo en América Latina y el Caribe, Grupo Banco Mundial, Estudios de América Latina y el Caribe, Washington D.C.
- BID (2020a) Políticas para combatir la pandemia: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020, coordinado por Victoria Nuguer y Andrew Powell, Washington DC.
- _____ (2020b) Del confinamiento a la reapertura: Consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en ALC en el marco del COVID-19, Washington D.C.
- _____ (2020c) ¿Cómo impactará la COVID19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe, abril, 2020. <https://publications.iadb.org/es/como-impactara-la-covid-19-al-empleo-posibles-escenarios-para-america-latina-y-el-caribe>.
- _____ (2020) La Crisis de la Desigualdad
- Bitar, S. y D. Zovatto (2020) "El impacto del coronavirus en el futuro de América Latina", IDEA Internacional, Blog, 2 abril. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-impacto-del-coronavirus-en-el-futuro-de-america-latina>
- Blanchard, O. y J. Pisani-Ferry (2020) "Monetisation: Do not panic" (CEPR, 10 Abril), <https://voxeu.org/article/monetisation-do-not-panic>.

- Buiter, W. (2020) *Pandemic Socialism*, Project Syndicate, 9 de Abril. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-requires-socialism-by-willem-h-buiter-1-2020-04>.
- Busso, M. Y J. Messina (eds) (2020) *La Crisis de la Desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, BID, Washington D.C.
- Cabrol, M. y J. P. Bonilla (2020) "Las transferencias monetarias para responder a la Covid-19 y al cambio climático", *El País*, 1 de Mayo. https://elpais.com/elpais/2020/04/24/planeta_futuro/1587733170_280052.html.
- CAF (2014) *Educación Técnica y formación profesional en América Latina*.
- Cárdenas, M.; C. Fernández; A. Rasteletti y D. Zamora (2021a) *Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe*, BID, Documento para discusión No. IDB-DP-882, Washington D.C., agosto.
- (2021b) *Cuatro estrategias fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe*, blog Recaudando Bienestar, División de Gestión Fiscal, BID, 8 Setiembre. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cuatro-estrategias-fiscales-para-reducir-la-informalidad-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Cardenas, M., L. A. Ricci, J. Roldós y A. Werner (2021). "Fiscal Policy Challenges for Latin America during the Next Stages of the Pandemic: The Need for a Fiscal Pact". IMF Working Paper 21/77, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Centrángolo, O., J.C. Gómez, A. Goldschmidt y D. Morán (2018) *Regímenes tributarios simplificados*, Capítulo 4 en Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018).
- CEPAL-CAF (2020) *Las Oportunidades de la Digitalización en América Latina frente al COVID-19*, Santiago, Chile.
- _____ (2020a) *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*, Informe Especial, No 8. Octubre.
- _____ (2020b) *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Trigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL, 26 a 28 de octubre.
- _____ (2021a) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*, Santiago, Chile.
- _____ (2021b) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*, Santiago, Chile.
- Cornick, J. (2018) "El experimentalismo de Charles Sabel y otros métodos iterativos de gobernanza de la política pública, en Salazar-Xirinachs y Cornick (editores) (2018) *Sesiones de Brainstorming en Lima: Políticas de Desarrollo Productivo, Crecimiento Inclusivo y Creación de Empleo*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (editores) (2014) *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, BID, Washington D.C.
- Fiszbein, A (2020) *¿Cómo proteger los resultados educativos ante la crisis del Covid-19?* Blog UNDP <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/-como-proteger-los-resultados-educativos-ante-la-tesis-del-covi.html>
- FMI (2021) *Perspectivas Económicas Las Américas: Un largo y sinuoso camino hacia la recuperación*, Washington D.C. Octubre.
- Gray, M. y S Suri (2019) *Ghost Work. How to Stop Silicon Valley from Building a New Global Underclass*, Houghton Mifflin Hartcourt, Boston and New York.
- Gontero, S. y J. Weller (2018) "Protección social para trabajadores por cuenta propia", Capítulo 10 en Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018).
- Infante, R. (2018) *Crecimiento, cambio estructural y formalización*, Capítulo 2 en Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018).
- Izquierdo, A.; C. Pessino y G. Vuletin (2018) *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- FMI (2020) *Perspectivas Económicas: Las Américas. La persistencia de la pandemia nubla la recuperación*, Washington D.C., octubre.
- Levy, S. (2018) *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- _____(2019) Propuesta para transformar la seguridad social en México, Nexos, 1 Octubre. <https://www.nexos.com.mx/?p=44777#.XZPMHxwM5hl.twitter>.
- _____(2019) Una Prosperidad Compartida: Propuestas para Crecer y Transformar la Seguridad Social en México, Nota Técnica IDB-TN-1788, División de Mercados Laborales, BID, Julio, 2019.
- Llinás-Vargas, M.A. (2021) Iniciativas Clúster: Una forma concreta y efectiva de mover la aguja de la productividad, PuntoAparte Editores, Bogotá, Colombia.
- López, H (2020) América Latina, la pandemia y el desafío de construir mejor en lugar de volver atrás, Blog, Banco Mundial, 8 de Junio. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/america-latina-la-pandemia-y-el-desafio-de-construir-mejor-en-lugar-de-volver-atras>
- Lustig, N. y N. Birdsall (2020) The new inequalities and people-to-people social protection, Vox EU, CEPR Blog, 30 marzo. <https://voxeu.org/article/new-inequalities-and-people-people-social-protection>.
- Lustig, N. y M. Tommasi (2020) Covid-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual, PNUD – ALC, mayo. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-and-social-protection-of-poor-and-vulnerable-groups-in-.html.
- Lustig, N., G. Neidhöfer & M. Tommasi (2020) Short and long-run distributional impacts of COVID-19 in Latin America, CEQ Institute, Tulane University, Working Paper 96, October.
- Malamud, C. y Núñez (2020) El COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica, Real Instituto Elcano, marzo. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2020-malamud-nunez-covid-19-en-america-latina-desafios-politicos-retos-sistemas-sanitarios-e-incertidumbre-economica.
- McKinsey Global Institute (2020a) The social contract in the 21st century: outcomes so far for workers, consumers, and savers in advanced economies. February. <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/the-social-contract-in-the-21st-century>.
- McKinsey (2020b) The future is not what it used to be: Thoughts on the shape of the next normal, April
- _____(2020c) From Surviving to thriving: Reimagining the post-COVID-19 return, May.
- _____(2020d) The COVID-19 recovery will be digital: A plan for the first 90 days, May.
- Milanovic, B. (2020) "The Real Pandemic Danger is Social Collapse", Foreign Affairs, March 19.
- Monge-González, R.; Salazar-Xirinachs, J.M. y Espejo-Campos, I. (2018) Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- Nübler, I. (2013) "Education structures and industrial development: Lessons for education policies in African Countries", paper presentado en UNU-WIDER Conference: Learning to Compete: Industrial Development and Policy in Africa, Helsinki, Finland. (sin publicar).
- Núñez, R., J. Morad y E. Hasson (Editores) (2020) Guía de medidas laborales frente al COVID-19 en Iberoamérica, Tirant Lo Blanch.
- OCDE (2019) Shaping the Digital Transformation in Latin America: Strengthening Productivity, Improving Lives, OECD Publications, Paris, France.
- OCDE, CAF, CEPAL (2018) Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development, OECD Publications, Paris, France.
- (2020) Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better, OECD Publishing, Paris, France.
- OIT (2014) Rules of the Game: A brief introduction to international labour standards, Revised edition, International Labour Office, Geneva, Switzerland.
- _____(2015) Pequeñas Empresas, Grandes Brechas: Empleo y condiciones de trabajo en la MYPE de América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático # 2, Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- _____(2016a) Soluciones Eficaces: Políticas Activas del Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe, Estudios sobre el crecimiento con equidad, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf.

- _____(2016b). *Desarrollo Productivo, formalización laboral y normas del trabajo. Áreas prioritarias del trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. Serie Informes Técnicos, #4*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2016c). *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*. Ginebra: OIT. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534522/lang--es/index.htm.
- _____(2017) *El Futuro de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y Lineamientos para su Fortalecimiento*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- _____(2018) *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático #4*, Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- _____(2020a) *Herramienta de 10 pasos para un retorno al trabajo seguro y saludables en tiempos de COVID-19*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_745842.pdf.
- _____(2020b) *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta Edición, 30 Junio*.
- _____(2020c) *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta Edición, 27 Mayo*.
- _____(2020d) *Cumbre mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo: Construir un futuro del trabajo mejor, Nota Conceptual. Julio*.
- _____(2021a) *Observatorio de la OIT: la COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Enero*.
- _____(2021a) *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava Edición, Octubre*.
- Pagés, C. (2010) (editor). *La era de la productividad. ¿Cómo transformar las economías desde sus cimientos?* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pezzini, M., S. Nieto-Parra y J. Vázquez-Zamora (2020) *Una nueva visión para el desarrollo de América Latina, Project Syndicate, 16 Junio*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-must-escape-three-development-traps-by-mario-pezzini-2-et-al-2020-06/spanish>
- Piketty, T. (2020) *Capital and Ideology*. Harvard University Press.
- Pueyo, T (2020) *Coronavirus: The Hammer and the Dance*, Medium. <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-beg337092b56>.
- Rodríguez-Garro, F. (2021) *Reforma Fiscal Verde para Costa Rica: Propuestas para una reactivación económica sostenible*, Friedrich Ebert Stiftung, Observatorio Económico y Social, Escuela de Economía, Universidad Nacional, Costa Rica.
- Rodrik, D (2020) *The Post-Pandemic Social Contract*, Project Syndicate, 11 Junio. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-social-contract-must-target-good-job-creation-by-dani-rodrik-and-stefanie-stantcheva-2020-06>.
- Rodrik, D. y C. Sabel (2019) "Building a Good Jobs Economy", Harvard University, unpublished. https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/building_a_good_jobs_economy_november_2019.pdf.
- Salazar-Xirinachs, J.M., I. Nubler y R. Kozul-Wright (2017) *Transformando Economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Plaza y Valdes Editores, Madrid, España.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y J. Chacaltana (editores) (2018) *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y J. Cornick (editores) (2018) *Sesiones de Brainstorming en Lima: Políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*, Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2019) "Cluster-based policies: What have we learned", Capítulo 52 en *Oxford Handbook on Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford University Press.
- _____(2020a) *Hacia una estrategia microeconómica de salida y reactivación*, *El Financiero*, 24 de abril. <https://www.elfinancierocr.com/opinion/hacia-una-estrategia-microeconomica-de-salida-y/5NJ6UURKEZF3DOVH2EQFNX5P4U/story/>.
- _____(2020b) *Marco conceptual/Portafolio de medidas de respuesta de política económica, laboral y social a la crisis del coronavirus en América Latina*, 21 de Mayo, OIT, informe no publicado.

- _____ (2021) La transformación digital y su papel en la reactivación con transformación económica y del empleo en América Latina y el Caribe post-COVID-19, OEA, RIAC, GTECS, XI Foro de Competitividad de las Américas, Washington D.C. <http://riacevents.org/gtecs/wp-content/uploads/2021/02/ESP-TD-y-su-papel-en-promover-la-reactivacion-con-transformacion-en-AL.pdf>.
- _____ (2022) Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza, Banco Interamericano de Desarrollo, por publicarse.
- UNESCO, UNICEF, the World Bank & OECD (2021) What's Next? Lessons on Education Recovery: Findings from a Survey of Ministries of Education amid the COVID-19 Pandemic, Paris, New York, Washington.
- Veillard, Jeremy, A. Brown y S. Becerra (2020) ¿Cuándo y cómo reabrir la economía en forma segura: cómo pueden ayudar los mejores datos?, Banco Mundial, Blog, 26 de Mayo. https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/cuando-y-como-reabrir-la-economia-en-forma-segura-como-pueden-ayudar-mejores-datos?cid=ECR_E_newsletterweekly_ES_EXT.
- Velázquez Pinto, M. (2021) La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/37), Santiago, CEPAL.
- Weller, J. (2020) "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales". Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67), Santiago, CEPAL.



La mayoría de los países de América Latina y el Caribe están intentando superar la crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que ha generado una situación crítica de mayores niveles de desocupación, subempleo, informalidad, pobreza y desigualdad, una drástica reducción de los ingresos y el riesgo de una nueva década perdida. En este informe se presentan los devastadores efectos de la pandemia en la economía y el mercado laboral de la región a corto y mediano plazo. El principal objetivo del documento es reflexionar sobre las estrategias y políticas destinadas a promover transformaciones estructurales en la economía y la producción, a generar empleo y a mejorar el bienestar social. Se argumenta que sería un error concebir las respuestas de política simplemente como un reto de reactivación económica y, en su lugar, se propone concebirlas como un reto de “reconstrucción con transformación” para abordar el legado histórico de brechas y carencias en los modelos de desarrollo y fortalecer la cohesión social. En el informe se reflexiona, además, sobre los retos que existen en el ámbito del diálogo social para ofrecer soluciones a los grandes desafíos que enfrenta la región.

