



# Perspectivas económicas de América Latina 2021

AVANZANDO JUNTOS  
HACIA UNA MEJOR RECUPERACIÓN  
RESUMEN



## Agradecimientos

Los socios de este informe son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Unión Europea (UE) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El LEO 2021 constituye el Pilar 1 del Fondo Regional para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe de la Unión Europea, una iniciativa liderada por la Unión Europea e implementada conjuntamente con la OCDE, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL. Asimismo, es una actividad central del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe.

La contribución del Centro de Desarrollo de la OCDE a este informe ha sido liderada y dirigida por Sebastián Nieto-Parra, jefe de la Unidad para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE, con el apoyo y la coordinación de Luis Cecchi, analista de políticas de esta Unidad, bajo la dirección de Ragnheidur Arnadottir, directora del Centro de Desarrollo de la OCDE, Federico Bonaglia, director adjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE, y Mario Pezzini, antiguo director del Centro de Desarrollo de la OCDE. La contribución de la CEPAL ha estado liderada por Sebastián Rovira, oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Innovación y Nuevas Tecnologías, con el apoyo de Andrés Boeninger y Nunzia Saporito, asistentes de investigación de la Unidad de Innovación y Nuevas Tecnologías, bajo la dirección de Mario Cimoli, secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL. La contribución de la CAF ha estado liderada por Adriana Arreaza, directora de Estudios Macroeconómicos. La contribución de la Comisión Europea (CE) ha estado liderada por Sergio Martín Moreno, mánager de programas en la Dirección de América Latina y el Caribe de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (INTPA), y Pelayo Roces Fernández, ex mánager de programas en la Dirección de ALC de la INTPA, bajo la dirección de Jorge de la Caballería, jefe de Unidad.

El informe se ha beneficiado de la investigación, la redacción y la fructífera colaboración establecida entre varios autores de estas organizaciones, entre los que se incluyen: Adriana Arreaza (CAF), Andrés Boeninger (CEPAL), Nathalie Basto-Aguirre (OCDE), Adriana Caicedo (OCDE), Cristina Cabutto (OCDE), Luis Cecchi (OCDE), Simone Cecchini (CEPAL), Mathilde Closset (CEPAL), Rita Da Costa (OCDE), Laura Gutiérrez Cadena (OCDE), Martina Lejtregger (OCDE), Thomas Manfredi (OCDE), Alejandra Martínez (OCDE), Nathalia Montoya González (OCDE), Sofía Mora Restrepo (OCDE), Sebastián Nieto-Parra (OCDE), René Orozco (OCDE), Juan Ortegón Ocampo (OCDE), Sara Piñero Mosquera (OCDE), Sebastián Rovira (CEPAL), Andrés Rugeles (CAF), Nunzia Saporito (CEPAL), Daniel Titelman (CEPAL), Juan Vázquez Zamora (OCDE) y Juan Nicolás Velandia (OCDE). Agustina Vierheller (OCDE), Olivia Cuq (OCDE), Julia Peppino (OCDE) e Isabel Sirven-Villaros (OCDE) han prestado un apoyo administrativo inestimable durante la elaboración del informe.

Un grupo de expertos y colegas han participado de forma especialmente activa y generosa a lo largo del proceso de producción, proporcionando opiniones, aportaciones o gráficos, comentarios y orientación estratégica al informe. Nos gustaría destacar el apoyo de Felipe Bosch (Le Grand Continent), Gabriela Casanova Rangel (Universidad del Rosario), Anthony Caubin (AFD), Angie Contreras Sanabria (DNP), Jason Gagnon (OCDE), Juan Miguel Gallego (Universidad del Rosario), Daniel Gómez Gaviria (DNP), Lianne Guerra (Le Grand Continent), Bruno Leclerc (AFD), Marc Litvine (CE), Natali Maldonado Pineda (Universidad del Rosario), Natalia Moreno Rigollot (Telefónica), Lorenzo Pavone (OCDE), Alexander Pick (OCDE), Laure Rogès (CE), Marta Salafranca (Telefónica), Juan Manuel Santomé Calleja (EUROsocial), Melanie Vilarasau Slade (OCDE) y Felix Zimmermann (OCDE).

El contenido del informe se ha enriquecido gracias a las constructivas observaciones proporcionadas durante la Reunión en línea de Intercambio de Ideas LEO 2021 que tuvo lugar el 28 de enero de 2021; la consulta informal con los países de ALC, miembros del Comité Directivo del Centro de Desarrollo de la OCDE, del 5 de febrero de 2021; las Reuniones virtuales de Expertos que se celebraron los días 29 y 30 de marzo de 2021, y el evento virtual de prelanzamiento del LEO 2021 que tuvo lugar el 15 de julio de 2021 en el marco del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas y como parte de los “Diálogos de Desarrollo en Transición para trazar nuevos caminos para América Latina y el Caribe”. Además de los delegados de ALC al Comité Directivo del Centro de Desarrollo de la OCDE, estamos especialmente agradecidos con los expertos, académicos, representantes del sector privado y funcionarios públicos que nos han aportado su apoyo durante las reuniones de expertos: Gloria Alonso (Colombia), Fernando Álvarez (CAF), Alberto Arenas de Mesa (CEPAL), Eric Beaume (CE), Mariano Berro (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, AUCI), Eduardo Bitrán (Chile), Romina Boarini (OCDE), Adrián Bonilla (Fundación UE-ALC), Francisco Bustillo (Uruguay), Rodrigo A. Carazo (Costa Rica), Claire Charbit (OCDE), Paul Chet Greene (Antigua y Barbuda), Andrea Costafreda (OXFAM), Guillermo Cruces (CEDLAS), Silvia Da Rin Pagnetto (OCDE), Luiz de Mello (OCDE), Martha Delgado Peralta (México), Koen Doens (EC), Karina Dzialowska (CE), Mayumi Endoh (OCDE), Manuel Escudero (OCDE/España), João Carlos Ferraz (Universidad Federal de Río de Janeiro), Juan Flores (Universidad de Ginebra), Andrés García (Universidad del Rosario), Claudia Gintersdorfer (Servicio Europeo de Acción Exterior, SEAE), Ana Güzemes (CEPAL), Sebastián Herreros (CEPAL), Galina Karamalakova (SEAE), Guillermo Larraín (Universidad de Chile), Carlos Malamud (Real Instituto Elcano, España), Francisco Monge (Costa Rica), Juan Carlos Moreno-Brid (Universidad Nacional Autónoma, México), Ana Patricia Muñoz (Grupo FARO), Hugo Ñopo (GRADE, Perú), José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia), Juan Daniel Oviedo (DANE), Luciana Peres (Brasil), Wilson Peres (CEPAL), Ramón Pineda (CEPAL), Monika Queisser (OCDE), Darío Rodríguez (Universidad de la Sorbona), Juan Ruiz (BBVA), José Antonio Sanahuja (Fundación Carolina, España) y Rubén Silié (República Dominicana).

Asimismo, un grupo de compañeros de la OCDE ha aportado sus observaciones y análisis, mejorando de forma considerable el informe: Aimee Aguilar Jaber, José Antonio Ardavín, Jens Arnold, Janos Bertok, Sofia Blamey Andrusco, Frederic Boehm, Monica Brezzi, Emanuele Ciani, Juan de la Iglesia, Charlotte Dubald, Mayumi Endoh, Manuela Fitzpatrick, Michael Förster, Mills Gary, Fabio Gehrke, Santiago González, Felipe González-Zapata, Håvard Halland, Jean-Jacques Hible, Michael Jelenic, Fatos Koc, Alexandre Kolev, Kamil Kouhen, Iris Mantovani, Alejandra Maria Meneses, Neil Martin, Ana Novik, Masayuki Omote, Nestor Pelecha Aigues, Nicolás Penagos, y Jan Rielaender, Jacob Arturo Rivera Pérez, Camila Saffirio, Katherine Scrivens, Kimiaki Shinozaki, Ana Stringhini, Enes Sunel, Juan Yermo, Gabriela Villa Aguayo y Martin Wermelinger.

Las notas-país se han beneficiado de las aportaciones constructivas, los análisis y las comprobaciones realizadas por las delegaciones de Chile, Colombia, Costa Rica y México ante la OCDE, así como por las embajadas en Francia de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El Centro de Desarrollo de la OCDE también desea expresar su sincero agradecimiento a la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Telefónica y la Universidad del Rosario (Colombia) por su apoyo a las *Perspectivas Económicas de América Latina*.

Por último, nos gustaría dar las gracias a la División de Publicaciones y Comunicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, en particular a Aída Buendía, Delphine Grandrieux, Elizabeth Nash, Irit Perry, Henri-Bernard Solignac-Lecomte y Anne Thomas, por su gran paciencia y su oportuna labor en la producción de este informe y los materiales relacionados. Los autores también agradecen sinceramente las actividades de edición realizadas por Elizabeth Holbourne, del Centro de Desarrollo de la OCDE, Jessica Hutchings y Jane Marshall; y los servicios de traducción y edición en español prestados por Alejandro Barranco, Julia Gregory, Alexander Summerfield y Liliana Tafur.



## Editorial

América Latina y el Caribe (ALC) ha sido la región más afectada por la pandemia y apenas está saliendo de la que es la recesión más profunda de su historia reciente. Aunque las respuestas de política pública fueron rápidas y proactivas desde el comienzo del coronavirus (COVID-19) y se evitaron escenarios más pesimistas, la pandemia ha dejado grandes cicatrices, especialmente en los grupos más vulnerables, en particular, mujeres y jóvenes. Sigue siendo necesario actuar de manera urgente y decidida para superar la pandemia, mitigar sus consecuencias socioeconómicas a largo plazo y sentar las bases de un futuro mejor.

El informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2021* (LEO por sus siglas en inglés) concibe la recuperación de la crisis del coronavirus (COVID-19) como una oportunidad para implementar reformas estructurales y analiza qué tipo de políticas y enfoques de cooperación internacional pueden ayudar a los gobiernos a construir un futuro mejor. La respuesta a la crisis puede proporcionar el impulso necesario para diseñar y aplicar una estrategia renovada de desarrollo que promueva la inclusión, la resiliencia y la sostenibilidad, respondiendo a las expectativas de los ciudadanos y acelerando el progreso hacia la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El informe LEO 2021 propone el enfoque de *Desarrollo en Transición* (DiT) como marco general para la acción nacional e internacional, orientada en particular a fomentar la integración regional y a reforzar el contrato social – dos objetivos cruciales para superar las vulnerabilidades y las trampas de desarrollo que limitan el progreso de la región.

ALC es altamente heterogénea en cuanto al impacto de la pandemia y la capacidad de reacción ante los desafíos que esta plantea. Sin embargo, los países latinoamericanos se enfrentan a un desafío común excepcional. En el corto plazo, aplicar estrategias de vacunación eficaces y equitativas como elemento clave para la recuperación. A mediano plazo, luchar contra los efectos de la pandemia y transformar las trampas del desarrollo de la región – la baja productividad, la vulnerabilidad social, la debilidad institucional y la insostenibilidad medioambiental – en círculos virtuosos que sitúen a ALC en una senda de mayor bienestar de todos los ciudadanos.

Asimismo, la recuperación ofrece la oportunidad de seguir renovando el papel y el potencial de la cooperación internacional, en consonancia con el enfoque de DiT desarrollado en el informe LEO 2019. La cooperación y el diálogo de políticas seguirán siendo esenciales para reunir la experiencia de múltiples actores y emprender una mejor trayectoria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los factores clave para un mejor diálogo de políticas dentro de ALC y entre regiones incluyen el fortalecimiento de las instituciones, la cohesión social, el apoyo a una transición verde y la transformación digital en un modelo de producción renovado. En este contexto, el LEO 2021 hace especial hincapié en el potencial de ALC para reforzar las alianzas, entre otros con la Unión Europea y sus Estados miembros.

La crisis del COVID-19 evidenció la naturaleza global y la interdependencia de los retos del desarrollo y reforzó la necesidad de coordinar mejor las acciones de recuperación a nivel nacional, regional e internacional.

**A nivel nacional**, los gobiernos de ALC deben utilizar las políticas fiscales, sociales y de transformación productiva para construir un nuevo contrato social. En particular, deben considerarse debidamente los elementos de movilidad y equidad intra e intergeneracionales, así como los desafíos asociados al cambio climático y a la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono.



La pandemia ha puesto de relieve la apremiante necesidad de redefinir las políticas nacionales creando consenso entre los ciudadanos. Reforzar la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones es clave para emprender un ciclo virtuoso de reformas pendientes a nivel nacional, necesarias para la recuperación, que puedan enmarcarse en un nuevo contrato social. Los objetivos fundamentales de un nuevo contrato social incluyen una mayor cobertura de la protección social, mejores y más accesibles servicios públicos, una estrategia de transformación productiva, marcos fiscales más justos y la promoción de la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas.

Una mayor financiación para el desarrollo será clave para las políticas de recuperación y financiación de un nuevo contrato social. La mayoría de los países de ALC entraron a la crisis con un espacio fiscal limitado. Si bien la situación es, en parte, resultado del débil crecimiento en los últimos años, también tiene que ver con los desafíos pendientes relacionados con las estructuras económicas y con la política y administración tributaria. Una recuperación fuerte, sostenible e inclusiva exige una respuesta fiscal holística urgente y debe aplicarse mediante una secuencia bien definida de reformas, respaldada por un amplio consenso construido a través del diálogo a nivel nacional y de estrategias de comunicación claras. También será necesaria una mejor coordinación en la gestión de la deuda pública con todos los acreedores y agentes del mercado. En este sentido, el diseño del tratamiento de la deuda deberá prestar especial atención a las características de cada país, particularmente a los desafíos que enfrentan los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Caribe y los países de América Central.

La crisis del COVID-19 ha ocasionado daños a un tejido social extremadamente vulnerable, resultando en un significativo aumento de la pobreza y la desigualdad. Cuando estalló la crisis en la región, la informalidad laboral afectaba a más del 50% de los trabajadores. Los países de ALC deben promover opciones innovadoras de formalización laboral y reducir las brechas de cobertura social para proteger a las poblaciones más vulnerables – en particular, las mujeres, los jóvenes, migrantes y las poblaciones vulnerables a cambios climáticos –, mejorando al mismo tiempo la calidad y la cobertura de los servicios básicos, especialmente en salud y educación.

El principal reto al que se enfrenta la región para lograr una recuperación fuerte e inclusiva es la generación de empleos de calidad. Se necesitan urgentemente acciones de política ambiciosas por parte de los países de ALC para estimular la innovación y el desarrollo de capacidades, diversificar y mejorar la estructura económica y atraer inversiones de calidad.

**A nivel regional**, una respuesta eficaz a la crisis sanitaria también podría ser el “gran impulso” necesario para que ALC avance hacia una mayor cooperación regional. Las estrategias nacionales deben converger para promover la diversificación productiva y favorecer la integración regional y global.

ALC está rezagada en materia de integración. Apenas el 14% de sus exportaciones permanecieron dentro de la región en 2019, y la proporción ha ido disminuyendo a un ritmo constante desde 2014. El fomento del comercio intrarregional, la creación de cadenas regionales de valor y la mejora de la participación de la región en las cadenas mundiales de valor, a través de la conexión de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas con el comercio internacional son objetivos clave de política pública en el contexto post-COVID-19. Las políticas comerciales, industriales y de inversión pueden desempeñar un papel importante a la hora de abordar las vulnerabilidades de las estructuras de producción que la pandemia ha puesto de manifiesto. Si se diseñan adecuadamente, pueden ayudar a obtener un triple dividendo de mayor competitividad y creación de empleo, mejor preparación para afrontar futuras crisis y mayor capacidad

para embarcarse en las transiciones verde y digital. Algunos sectores económicos que podrían beneficiarse específicamente de una mayor integración regional y contribuir a reducir las vulnerabilidades son los sectores de la industria automotriz, el farmacéutico, las energías renovables, la economía circular y la agricultura sostenible.

**A nivel mundial**, la cooperación internacional debería facilitar un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo contrato social en ALC. El impacto de la pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de avanzar hacia un multilateralismo renovado y eficaz. Teniendo esto en cuenta, será importante que los países consoliden la concepción del DiT, basándose en nuevos enfoques con respecto a la formulación de políticas nacionales y la cooperación internacional que sitúen la sostenibilidad, la resiliencia y el bienestar en su centro, y proporcionen respuestas de política multidimensionales que incluyan esfuerzos para medir el desarrollo más allá de los ingresos. Esto implica seguir explorando alianzas enfocadas en las metas que se basen en valores compartidos y garanticen una mayor coherencia, coordinación y sinergia entre las iniciativas de desarrollo nacionales e internacionales. La mejora del diálogo sobre políticas en igualdad de condiciones, el aumento de la cooperación regional y la renovación de los mecanismos de participación de los ciudadanos podrían ser elementos esenciales para apuntalar estas alianzas reforzadas y aprovechar al máximo su potencial. Por último, una combinación equilibrada de financiación sostenible innovadora, estándares y reglas globales, cooperación técnica y diálogo político serán la clave para mejorar las alianzas con ALC.

El LEO pretende estimular el debate nacional e internacional sobre la transición hacia mejores modelos de desarrollo y alianzas. Tres aspectos dan especial relevancia a su edición de 2021: el *momento*, debido a que el análisis y los mensajes políticos del informe llegan en una instancia crucial para abordar el impacto transversal de la crisis en ALC; la *preparación*, ya que cada institución que respalda el LEO está trabajando para crear nuevos instrumentos financieros y/o enfoques políticos para apoyar a la región; y la *unión*, ya que, más que nunca en estos tiempos extraordinarios, es necesario unir fuerzas para avanzar en una recuperación fuerte, sostenible e inclusiva mediante la creación de diálogos participativos que permitan el surgimiento de un gran consenso que sustente una acción coordinada a nivel nacional, regional e internacional.

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva  
CEPAL

Sergio Díaz-Granados  
Presidente Ejecutivo  
CAF – Banco de  
Desarrollo de América  
Latina

Mathias Cormann  
Secretario General  
OCDE

Jutta Urpilainen  
Comisaria  
de Asociaciones  
Internacionales  
Comisión Europea





## Resumen ejecutivo

El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2021* (LEO) identifica y analiza los pilares fundamentales para que en América Latina y el Caribe (ALC) la recuperación de la pandemia del coronavirus (COVID-19) sea sólida, sostenible e inclusiva. En este sentido, el LEO plantea mensajes en materia de políticas públicas para avanzar juntos hacia una mejor recuperación.

La pandemia impactó a la región agravando sus principales desafíos estructurales, las cuatro trampas del desarrollo identificadas en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019*: i) baja productividad; ii) desigualdades y vulnerabilidad social; iii) debilidades institucionales; y iv) sostenibilidad medioambiental en riesgo. El contexto posterior al COVID-19 debe aprovecharse como una oportunidad única para adoptar una estrategia de desarrollo multidimensional y para redefinir las políticas nacionales creando consenso entre los ciudadanos e implementando las reformas pendientes necesarias para impulsar la recuperación. Avanzar hacia una mayor integración regional y hacia una cooperación internacional que incluya a los países de ALC en igualdad de condiciones, independientemente de su nivel de desarrollo, debería contribuir a la recuperación de la región.

### **Las consecuencias socioeconómicas del COVID-19 y el camino hacia la recuperación**

A pesar de que ALC adoptó rápidamente políticas bien orientadas para responder a la pandemia, ha sido la región más afectada del mundo en términos socioeconómicos. Aunque en 2021 se espera un crecimiento positivo, no se prevé alcanzar los niveles de producto interno bruto per cápita anteriores a la pandemia hasta 2023-2024. El impacto de la crisis ha sido asimétrico, ya que ha afectado especialmente a los grupos más vulnerables. La pobreza y la pobreza extrema han alcanzado niveles no observados en los últimos 12 y 20 años, respectivamente. Las políticas de demanda, principalmente a través de transferencias no condicionadas y otras medidas innovadoras, actuaron rápidamente para apoyar a los sistemas de salud pública, los hogares y las empresas. Sin esta reacción, las pérdidas de vidas y los aumentos de la pobreza y la desigualdad habrían sido aún mayores. Sin las transferencias gubernamentales para mitigar la pérdida de ingresos laborales, el Índice de Gini habría aumentado un 5.6% respecto a 2019, en lugar del 2.9% registrado.

No existe un único enfoque o solución que garantice una recuperación sólida, sostenible e inclusiva. Las características socioeconómicas de cada país y el impacto diferenciado que ha tenido la crisis, exigen la adopción de un enfoque adaptado al contexto específico. Sin embargo, una característica común para la recuperación es la necesidad de adoptar una secuencia claramente definida de medidas de política fiscal en materia de gasto, tributación y gestión de la deuda pública. La movilización de recursos para la recuperación requerirá esfuerzos a nivel nacional y una mejor cooperación y coordinación a nivel internacional, especialmente en lo que respecta a la deuda pública.

### **Fortalecimiento de las políticas sociales y servicios públicos de calidad para una recuperación inclusiva**

La crisis del COVID-19 reveló que los mecanismos de protección social en la región son insuficientes debido a la alta incidencia del trabajo informal, que afecta a más del 50% de los trabajadores. Además, las brechas de género en el mercado laboral y la mayor presencia de mujeres en los hogares más pobres siguen siendo retos estructurales. La crisis también ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos básicos, especialmente la salud y la educación. ALC es la región en la

que más días lectivos se han perdido en promedio a nivel mundial (un 70% más que en los países de la OCDE y un 13% más que el promedio mundial) a causa de la pandemia, lo que representa un importante riesgo para el desarrollo del capital humano.

Los programas de protección social en ALC deben avanzar hacia sistemas que garanticen la cobertura universal. Es fundamental mejorar los regímenes de protección social, tanto en lo que se refiere a la cobertura sanitaria como de las pensiones, en apoyo de las personas mayores. Para mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres, es esencial diseñar políticas para la recuperación con perspectiva de género y asegurar una redistribución más equitativa del trabajo de cuidados. Es importante poner en marcha políticas que reduzcan las brechas en educación y promuevan la adquisición de competencias en una etapa temprana de la vida para reducir la desigualdad de resultados y de oportunidades.

### **Una mayor integración regional que ayude a impulsar el empleo formal y la resiliencia medioambiental**

El principal reto al que se enfrentará la región durante la recuperación será el de generar puestos de trabajo formales de calidad y garantizar, al mismo tiempo, la sostenibilidad a largo plazo. La actual estructura productiva dificulta las posibilidades de desarrollo de la región.

Los países de ALC deben adoptar políticas más ambiciosas para mejorar las competencias de los trabajadores, lograr la transformación productiva y atraer inversiones sostenibles. Las políticas productivas deben promover la innovación, la modernización tecnológica y la diversificación de la estructura productiva hacia sectores con un uso menos intensivo de los recursos naturales, fomentando inversiones más ecológicas, la economía circular y la adopción de nuevas tecnologías. Se debe fomentar el comercio intrarregional, favorecer la creación de cadenas regionales de valor y aumentar la participación de ALC en las cadenas mundiales de valor y sus flujos de inversión, y facilitar la conexión de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas con el comercio internacional. Una mayor integración regional podría reforzar la competitividad y la creación de empleo en sectores con alto potencial, como los de la automoción, el farmacéutico, las energías renovables, la economía circular y la agricultura sostenible.

### **Un nuevo contrato social en el mundo pospandémico**

La creación de grandes consensos entre los ciudadanos será crucial para avanzar en la ambiciosa agenda de reformas necesaria para impulsar la recuperación. Sin embargo, los altos niveles de descontento social en ALC, demostrados por la ola de protestas en varios países de la región desde 2019, suponen un reto importante. Los factores determinantes de la insatisfacción social son multidimensionales y, en gran parte, se explican porque no se han visto satisfechas las aspiraciones de la ciudadanía, que demanda mejores puestos de trabajo, servicios públicos de calidad y una mayor representación política. El descontento social pone de relieve la necesidad de que los países de ALC renueven su contrato social para garantizar el bienestar de las personas y la participación ciudadana.

Un nuevo contrato social puede alcanzarse a través de pactos concretos en ámbitos específicos (p. ej., un pacto fiscal) en los que se consigue un amplio apoyo de los diferentes actores sociales involucrados (p. ej., el gobierno, la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado). Un contrato social pospandémico debe articularse en torno a dos dimensiones principales, que están interconectadas. En primer lugar, debe ser un acuerdo transversal entre: i) grupos socioeconómicos; a través de un enfoque que tenga en cuenta las diferencias de ingresos, de género, étnicas y raciales, entre otras; ii) territorios, teniendo en cuenta las diferentes necesidades y oportunidades locales y cerrando las brechas

territoriales; y iii) generaciones, garantizando que las políticas tengan en cuenta los intereses de las generaciones actuales y futuras, ofreciendo oportunidades a los jóvenes y fomentando la noción de solidaridad intergeneracional. En segundo lugar, un nuevo contrato social debe fomentar: i) estrategias productivas resilientes y sostenibles que den prioridad a la creación de empleos de calidad y promuevan una transformación verde y digital; ii) sistemas de protección social más amplios y eficaces; y iii) un modelo más sostenible de financiamiento para el desarrollo.

Un proceso de elaboración de políticas abierto e inclusivo, que incorpore y empodere a los ciudadanos y a las autoridades locales, puede ayudar a promover una mayor responsabilidad en las reformas pendientes necesarias para la recuperación y a incorporar a los actores relevantes al debate para lograr consensos, al tiempo que se garantiza su implementación. La economía política de la reforma es crucial para alcanzar acuerdos estables y duraderos o para revisarlos con éxito cuando sea necesario. Es esencial evaluar el contexto sociopolítico, garantizar estrategias claras de comunicación, y disponer de sistemas de compensación para mitigar los aspectos distributivos negativos de las reformas y garantizar que sean justas.

### **Cooperación internacional para la recuperación: Facilitando un nuevo contrato social en ALC**

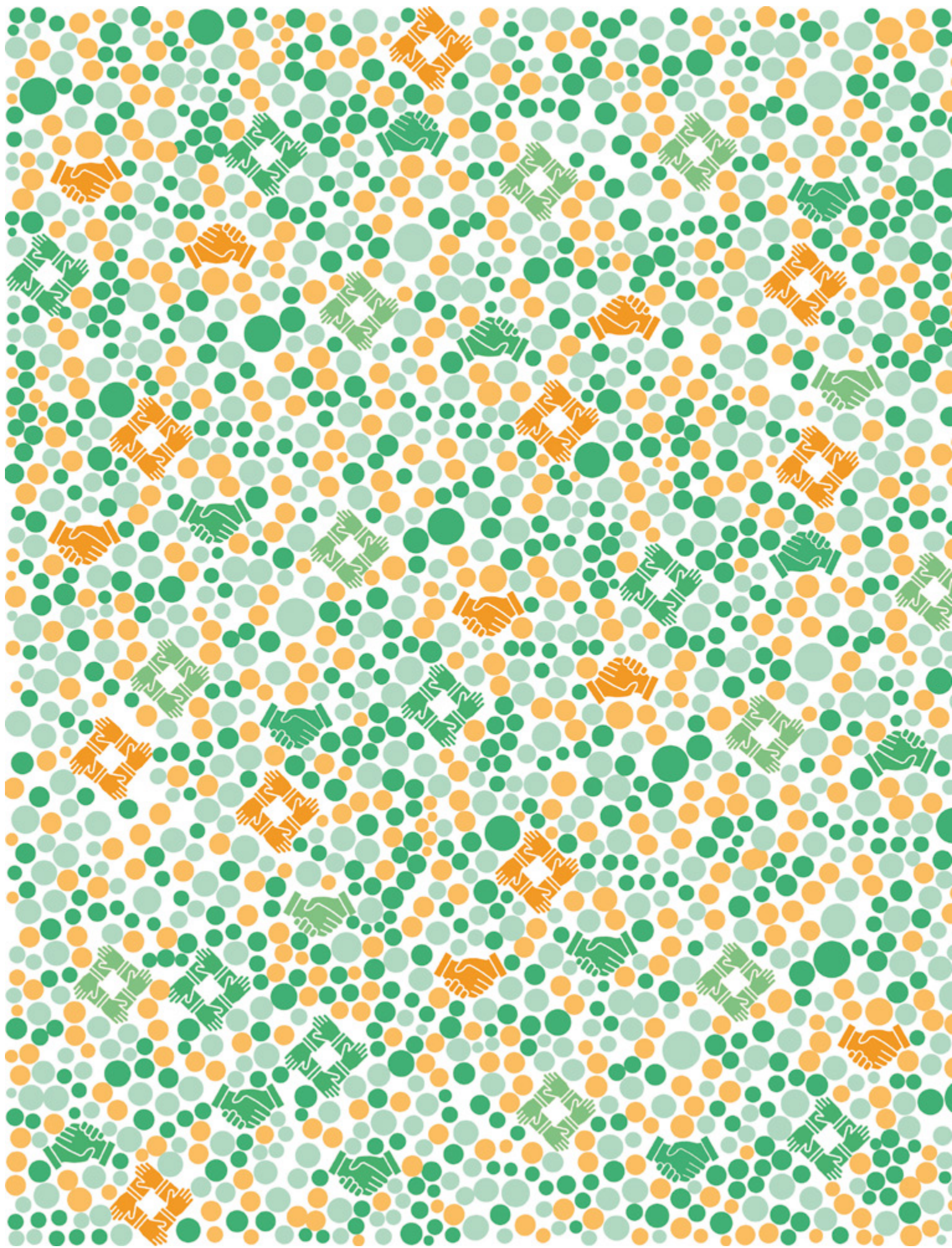
El alcance mundial de la pandemia ha mostrado que las respuestas nacionales a las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de esta crisis no son suficientes. Dado el aumento del descontento social y de la interconexión entre la dinámica del desarrollo nacional y las megatendencias mundiales, la cooperación internacional se ha convertido en una esfera de actuación esencial en este proceso.

El enfoque de Desarrollo en Transición plantea que la cooperación internacional debe desempeñar una nueva función para facilitar la transformación de los retos estructurales de ALC en oportunidades de desarrollo. La transformación continua de la cooperación internacional y regional resulta fundamental para apoyar a la región en su avance hacia un nuevo contrato social.

Es necesario reforzar las alianzas basadas en valores compartidos para apoyar a los países de ALC en la construcción de nuevos modelos de desarrollo que sitúen la sostenibilidad, la resiliencia y el bienestar en su centro. Estos nuevos modelos deben proporcionar respuestas de política multidimensionales, incluyendo esfuerzos para medir el desarrollo más allá de los ingresos. Para aprovechar todo su potencial, la cooperación internacional y el multilateralismo deben seguir adaptándose y evolucionando, aprovechando las lecciones aprendidas y las innovaciones durante la crisis. Las alianzas enfocadas en las metas, una mayor cooperación e integración regional y el uso equilibrado de las herramientas de cooperación —como la financiación sostenible, las reglas y estándares globales, la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades— podrían ser catalizadores para superar las trampas del desarrollo y facilitar un nuevo contrato social en la región.

De cara al futuro, la multidimensionalidad y la complejidad del desarrollo exigen que estas nuevas alianzas incorporen a los ciudadanos al proceso de elaboración de políticas internacionales, y que impulsen un enfoque global de los esfuerzos, herramientas y actores de la cooperación internacional, que promueva la coherencia de las políticas para articular objetivos nacionales, regionales y globales sostenibles e inclusivos para el mundo pos-COVID-19.









## Resumen

# Avanzando juntos hacia una recuperación fuerte, sostenible e inclusiva en América Latina y el Caribe

El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2021* (LEO por sus siglas en inglés) presenta políticas para una recuperación fuerte, sostenible e inclusiva en América Latina y el Caribe (ALC). Este resumen presenta los principales resultados del informe. El LEO 2021 evalúa el fuerte impacto socioeconómico y las respuestas de política a la crisis del coronavirus (COVID-19) y la forma en que la pandemia ha agravado las trampas de desarrollo existentes en la región. Igualmente, el reporte analiza cuáles han de ser los pilares fundamentales para la recuperación. Estos incluyen: i) el fortalecimiento de las finanzas públicas para apoyar la inversión productiva y el gasto social, así como un modelo más sostenible de financiamiento para el desarrollo; esto requerirá la aplicación de políticas fiscales holísticas, secuenciales y consensuadas; ii) el desarrollo de sistemas de protección social más fuertes y la mejora de la calidad de los servicios públicos, aprovechando las lecciones aprendidas a raíz de las medidas innovadoras de política social adoptadas durante la crisis; iii) el diseño de una estrategia productiva regional para aumentar la competitividad y el empleo formal; y iv) crear un consenso entre todos los actores de la sociedad sobre las reformas necesarias para la recuperación y para un desarrollo inclusivo y sostenible, a través de un contrato social renovado que sea justo, legítimo y estable, y que ponga el bienestar de los ciudadanos en el centro de las políticas públicas. En el ámbito internacional, el LEO explora la importancia de construir alianzas internacionales renovadas que respondan a objetivos de desarrollo específicos para facilitar la recuperación.



## Introducción

El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación* (LEO 2021) analiza y plantea mensajes de políticas públicas para apoyar una recuperación sólida, inclusiva y sostenible de la crisis del coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe (ALC). La crisis está transformando de manera profunda las economías y sociedades de la región. El COVID-19 ha acentuado las trampas del desarrollo multidimensionales y persistentes, en particular la baja productividad, los altos niveles de desigualdad e informalidad, las debilidades institucionales y de los servicios públicos, y los desafíos medioambientales. La pandemia impactó la región en un momento de gran descontento social, como se observó en la reciente ola de protestas en varios países de la región. Esto destaca la necesidad de reconstruir la confianza de la sociedad en las instituciones públicas y de renovar los consensos entre los ciudadanos en torno a una nueva senda de desarrollo para la región.

La recuperación de la crisis del COVID-19 plantea desafíos excepcionales a los países de ALC, pero también debe interpretarse como una oportunidad para llevar a cabo una agenda de reformas pendientes. Esta agenda debe impulsar una estrategia renovada de desarrollo que promueva la inclusión, la resiliencia y la sostenibilidad, respondiendo así a las aspiraciones de los ciudadanos al tiempo que se promueve la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. El fomento de una mayor integración regional y de una cooperación internacional que incluya a los países de ALC en igualdad de condiciones, independientemente de su nivel de desarrollo, debería contribuir a la recuperación de la región.

La estrategia de recuperación debe tomar en cuenta las características socioeconómicas de cada país y el impacto específico que haya tenido la crisis. Sin embargo, existen elementos comunes para una recuperación exitosa y que no deje a nadie de lado: i) prestar atención a la economía política de las reformas; ii) establecer una secuencia de políticas claramente definida; y iii) evaluar el contexto sociopolítico, garantizando una estrategia de comunicación clara y estableciendo sistemas de compensación para mitigar el impacto distributivo negativo de las reformas, especialmente en los más vulnerables. La recuperación debería poner en marcha un proceso de formulación de políticas abierto e inclusivo que garantice una mayor rendición de cuentas e incluya a todos los agentes pertinentes en el debate para lograr consensos. Esto exigirá esfuerzos a nivel nacional y una mejor cooperación y coordinación a nivel regional e internacional.

El informe LEO 2021 ofrece mensajes de política pública para avanzar juntos hacia una mejor recuperación. En primer lugar, examina el impacto socioeconómico de la crisis del COVID-19 y las políticas adoptadas para hacerle frente. Asimismo, analiza los principales fundamentos macro para la recuperación en la región. En particular, insiste en la necesidad de implementar políticas fiscales holísticas, secuenciales y consensuadas para lograr una recuperación fuerte e inclusiva (Capítulo 1). En segundo lugar, destaca la necesidad de reforzar los sistemas de protección social y mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos, aprovechando los aprendizajes de la pandemia e incorporando algunas de las innovaciones de política social adoptadas durante la crisis (Capítulo 2). Además, el LEO 2021 destaca la importancia de diseñar una estrategia productiva regional, buscando impulsar la integración regional, incrementar la productividad y promover la creación de empleo formal (Capítulo 3). Estos esfuerzos de política requieren de amplios consensos entre todos los actores de la sociedad. Por ello, será necesario avanzar hacia un nuevo contrato social que sea justo, legítimo y estable, y que ponga el bienestar de los ciudadanos en el centro de las políticas públicas (Capítulo 4). El informe explora la importancia de avanzar hacia alianzas internacionales renovadas y enfocadas en objetivos de desarrollo específicos para impulsar la recuperación. Estas alianzas deben promover la participación de los países de ALC en igualdad de condiciones, una

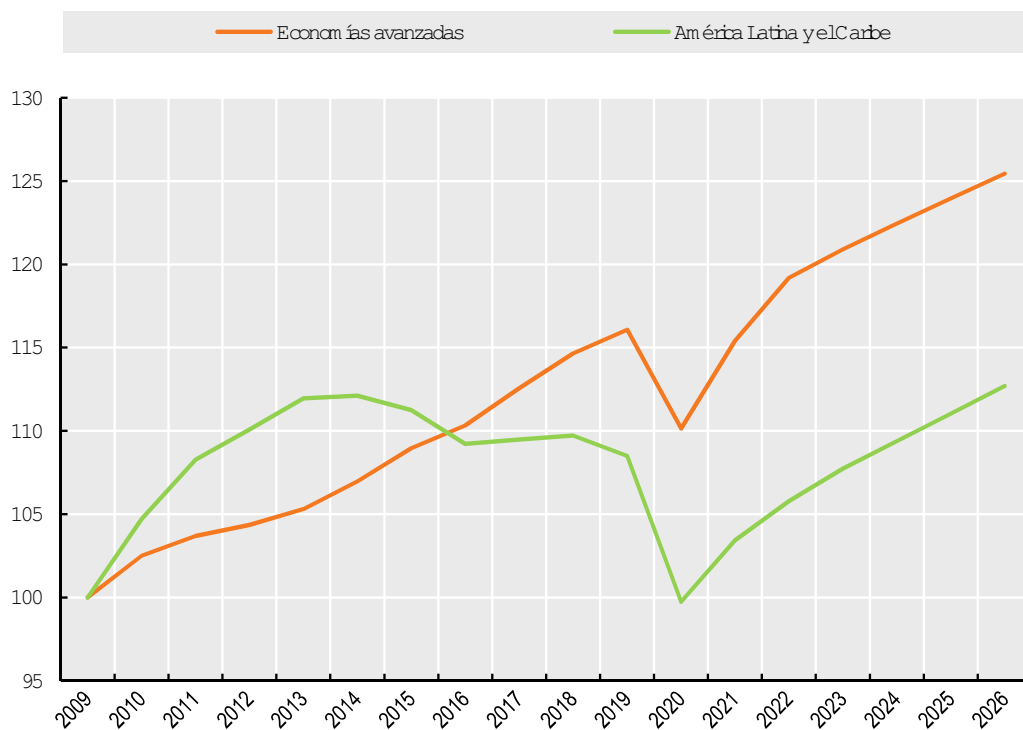
mayor coherencia de políticas en todos los niveles de gobierno, enfoques integrados y herramientas para abordar la naturaleza multidimensional del desarrollo, incluyendo los esfuerzos para medir el desarrollo más allá de los ingresos, tanto a escala nacional como internacional (Capítulo 5). La publicación resalta que tener en cuenta la economía política de las reformas y las características propias de cada país será fundamental para alcanzar los acuerdos estables y duraderos necesarios para que la recuperación beneficie a todos. Asimismo, incluye tres temas transversales clave: i) el cambio climático y la recuperación verde; ii) la transformación digital; y iii) la dimensión de género.

## Una política fiscal integral y consensuada será fundamental para impulsar una recuperación sólida e inclusiva

En 2020, ALC sufrió una recesión económica histórica, siendo la región más afectada por la pandemia. El producto interno bruto (PIB) de la región se contrajo casi un 7.0% en ese año y no se prevé alcanzar los niveles de PIB per cápita anteriores a la crisis hasta 2023-2024 (Gráfico 1). Se espera que la crisis tenga también un impacto sobre la productividad y el crecimiento potencial de la región. El ritmo de la recuperación, depende de la eficacia de la distribución de las vacunas, de la evolución del contexto internacional y del curso del ciclo político en la región.

Gráfico 1. Evolución del PIB per cápita a precios constantes

Dólares en paridad de poder adquisitivo de 2017



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE a partir de FMI (2021<sup>[1]</sup>) *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2021, <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>.

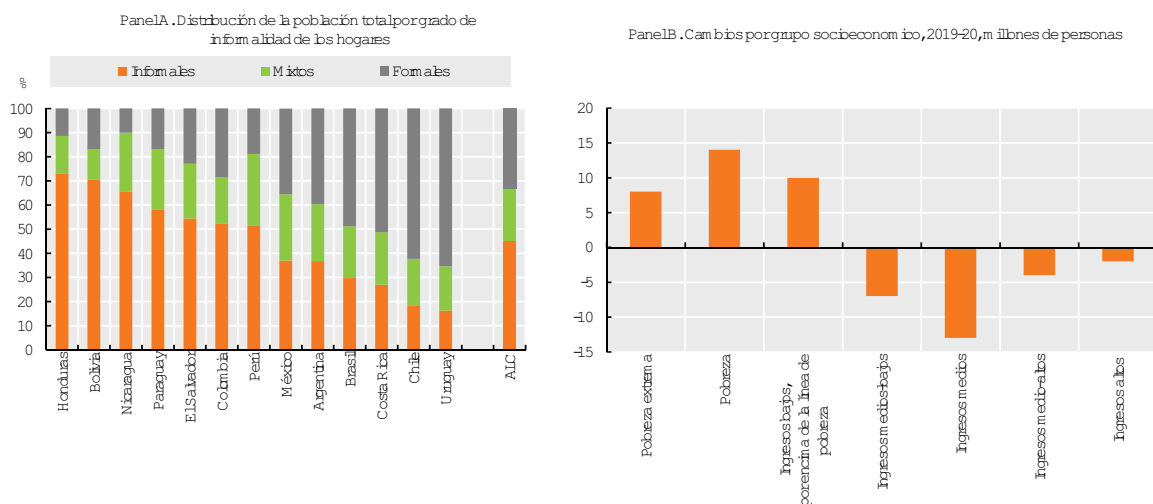
StatLink

El impacto de la crisis del COVID-19 ha sido asimétrico, ya que ha afectado especialmente a los grupos más vulnerables y ha revertido algunos de los progresos socioeconómicos experimentados en la región en las últimas décadas. Como consecuencia de la crisis, se estima que en 2020 la tasa de pobreza extrema subió más de un punto porcentual, hasta

alcanzar el 12.5% de la población, y que la tasa de pobreza subió tres puntos porcentuales, hasta alcanzar el 33.7%. No se habían observado estos niveles de pobreza en los últimos 20 y 12 años, respectivamente. Del mismo modo, se estima que la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se ha incrementado un 2.9% en la que ya era la región más desigual del mundo, dado que las personas más afectadas por la pérdida de empleo pertenecían al primer quintil.

Tradicionalmente los mercados laborales de ALC han sido informales, frágiles y excluyentes. Más de la mitad de los trabajadores de ALC ocupan puestos de trabajo informales (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). Los hogares informales – es decir, aquellos cuyos ingresos dependen íntegramente de la economía informal – son los más afectados por la crisis del COVID-19, pues han perdido sus empleos y los ingresos que obtenían con ellos. En promedio, el 45% de la población de ALC vive en hogares que dependen exclusivamente del empleo informal, el 22% vive en hogares mixtos y el 33% vive en hogares que solo dependen de la economía formal (OCDE, Próximo a publicarse<sup>[3]</sup>). Sin embargo, según la base de datos *Key Indicators of Informality Based on Individuals and their Households* (Indicadores clave de la informalidad en función de los individuos y sus hogares) del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen grandes disparidades en los niveles de informalidad que se registran en los distintos países de ALC, desde un nivel de menos del 20% en Chile y Uruguay hasta más del 60% en Bolivia, Honduras y Nicaragua (Gráfico 2, Panel A).

**Gráfico 2. Impacto de la crisis del COVID-19: Casi el 70% de los latinoamericanos viven en hogares informales o mixtos, hay más personas con ingresos bajos y la clase media se redujo**



Notas: Panel A: a partir de la clasificación de la OCDE/OIT (2019<sup>[4]</sup>) y la OIT (2018<sup>[5]</sup>), se asigna a las personas a una de las tres categorías en función del grado de informalidad de sus hogares. Hogares formales: todos los miembros del hogar trabajan en el sector formal. Hogares informales: todos los miembros del hogar trabajan en el sector informal. Hogares mixtos: algunos miembros del hogar trabajan en el sector formal y otros, en el informal. El Panel B incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: OCDE (Próximo a publicarse<sup>[3]</sup>), *Labour informality and households' vulnerabilities in Latin America*; CEPAL, a partir del Banco de Datos de Encuestas de Hogares. Cifras adaptadas a las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas: UN (2019), *World Population Prospects 2019*, <https://population.un.org/wpp/>.

StatLink

La evolución negativa del empleo y los ingresos durante la crisis ha tenido un impacto sobre la clase media, que se vio reducida, y amenaza con agravar las brechas sociales y económicas existentes en una región que ya presentaba grandes desigualdades. El número

de personas que viven con bajos ingresos (vulnerables, pobres y extremadamente pobres) ha aumentado significativamente, en concreto 32 millones más que antes de la crisis. Por otro lado, el número de personas con ingresos medios-bajos disminuyó en 7 millones, el número de personas con ingresos medios disminuyó en 13 millones (13.1%), el número de personas con ingresos medios-altos disminuyó en 4 millones (14.2%), y el número de personas con ingresos altos disminuyó en 2 millones (10.5%) (Gráfico 2, Panel B).

Las medidas de política fiscal y monetaria han sido un elemento central de la respuesta a la actual crisis, y determinarán en gran medida el grado de inclusión y de solidez de la recuperación. La política fiscal, a través de una combinación de medidas de alivio tributario, reasignaciones presupuestarias, gastos adicionales y acceso a crédito en condiciones favorables, ha sido esencial para mitigar el impacto de la crisis del COVID-19 en los hogares y las empresas, en particular sobre los más vulnerables, y para fortalecer los sistemas de salud pública (CEPAL, 2021<sup>[6]</sup>).

El margen de maniobra es más limitado en los países con altos niveles de endeudamiento o donde la inflación no está controlada. Por este motivo, las medidas de gasto, tributación y gestión de la deuda deben adaptarse al contexto de cada país. Algunas de estas medidas requieren una mayor cooperación y coordinación a nivel internacional (Capítulo 5).

En primer lugar, las medidas en materia tributaria deben encontrar un equilibrio para aumentar la recaudación sin poner en peligro la recuperación económica ni el bienestar de los ciudadanos. En tal sentido, la secuencia de implementación de estas políticas y el hecho de que estén consensuadas a nivel nacional serán factores determinantes de su éxito (Mora, Nieto-Parra and Orozco, 2021<sup>[7]</sup>). Entre las posibles medidas se incluyen aquellas orientadas a reducir la evasión y elusión fiscal, que representan en ALC una pérdida de recaudación de un importe equivalente a aproximadamente el 6.1% de su PIB en impuestos sobre la renta de las personas físicas, impuestos sobre la renta de las sociedades e impuestos sobre el valor añadido no percibidos (CEPAL, 2021<sup>[6]</sup>). En segundo lugar, mientras la pandemia siga poniendo vidas en peligro, el gasto público anticíclico debería seguir destinándose a proteger a las personas, apoyar a los hogares más vulnerables, y apoyar a las empresas y el empleo. La vacunación es esencial para ofrecer una salida a la pandemia y reducir la incertidumbre. Una vez que la pandemia esté bajo control, el gasto público debería ir destinándose gradualmente a gastos de capital a largo plazo con el fin de lograr una transformación productiva que genere empleo formal, aproveche al máximo la transformación digital y priorice el medioambiente. En tercer lugar, además de reforzar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, garantizar la sostenibilidad fiscal será fundamental para el éxito de estos esfuerzos. Dadas las implicaciones globales de la pandemia, y a medida que aumentan los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus consecuencias, la coordinación mundial de la gestión de la deuda pública debería ser una prioridad para abordar o evitar posibles problemas de sostenibilidad de la deuda (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>).

### **Fortalecer los sistemas de protección social, aprovechando las innovaciones adoptadas durante la pandemia, para una recuperación inclusiva y sostenible**

La crisis ha evidenciado que los actuales mecanismos de protección social en la región son insuficientes. Los países de ALC entraron en la crisis con cerca del 40% de los trabajadores sin cobertura de protección social. Esto se debe en gran medida a la prevalencia de la informalidad laboral en la región, que afecta a casi el 60% de los trabajadores, aunque la situación es muy variada entre los países.

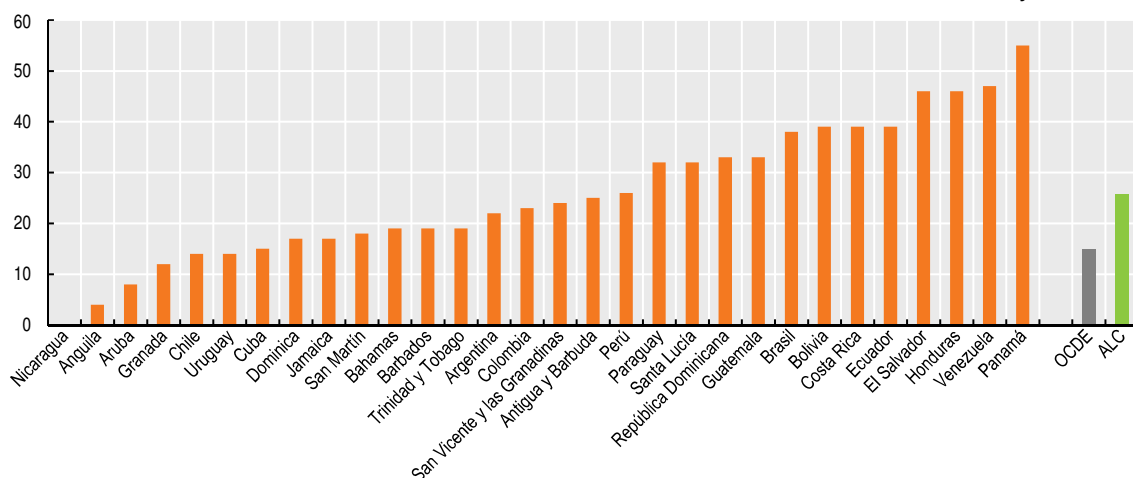
Las mujeres, los jóvenes, los mayores, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los migrantes se han visto afectados desproporcionadamente por la crisis. La tendencia al

envejecimiento ya está ocasionando graves problemas sociales en ALC. Antes de la crisis, alrededor del 75% de la población mayor de 65 años recibía una pensión, aunque el importe percibido era insuficiente para sustituir el nivel de ingresos de una persona durante su vida productiva. Además, mientras que casi un tercio de las pensiones procedían de un régimen no contributivo, el 42% de las personas mayores de 65 años estaban cubiertas por el sistema de salud público no contributivo, lo que limitaba recibir una cobertura adecuada y el acceso a una atención de calidad mientras añadía presión financiera a los sistemas sociales. Las disparidades en el acceso a la atención sanitaria y en su calidad están relacionadas con los ingresos, el género y la ubicación geográfica (urbana o rural). Los elevados gastos de bolsillo en salud y los bajos ratios de recursos humanos, como, por ejemplo, médicos y enfermeras especializados y otros recursos físicos, han puesto límites a la lucha contra la pandemia. El descontento con los servicios sanitarios, el cual ya era bastante alto en comparación con los países de la OCDE, ha aumentado durante la crisis del COVID-19.

La pandemia y los cierres de los centros educativos aumentaron las desigualdades existentes en ALC en el acceso a la educación y su calidad. Muchos centros educativos de la región se vieron obligados a cerrar para contener la propagación del virus (Gráfico 3). Desde marzo de 2020 hasta mayo de 2021, en todo el mundo los centros educativos han estado totalmente cerrados un promedio de 19 semanas. En ALC, esta cifra fue de 26 semanas, lo que la convierte en la región que más días lectivos ha perdido en promedio (UNICEF, 2021<sup>[8]</sup>), un 70% más de tiempo que en la OCDE. La mayor parte de los alumnos de ALC no cuenta con los recursos disponibles para conectar o utilizar un dispositivo electrónico, existiendo una clara diferencia entre centros educativos en entornos favorecidos y desfavorecidos, lo que da lugar a mayores desigualdades educativas entre estudiantes de distintos contextos socioeconómicos. Las interrupciones prolongadas de los estudios plantean problemas relacionados con la pérdida de capital humano y también afectan a la recuperación del empleo perdido por las mujeres, que asumen principalmente la responsabilidad del cuidado de los niños.

**Gráfico 3. Los cierres escolares han sido más largos en ALC que en la OCDE, y pueden agravar las desigualdades educativas**

Número de semanas de cierres totales de centros educativos debido al COVID-19, marzo de 2020 a mayo de 2021



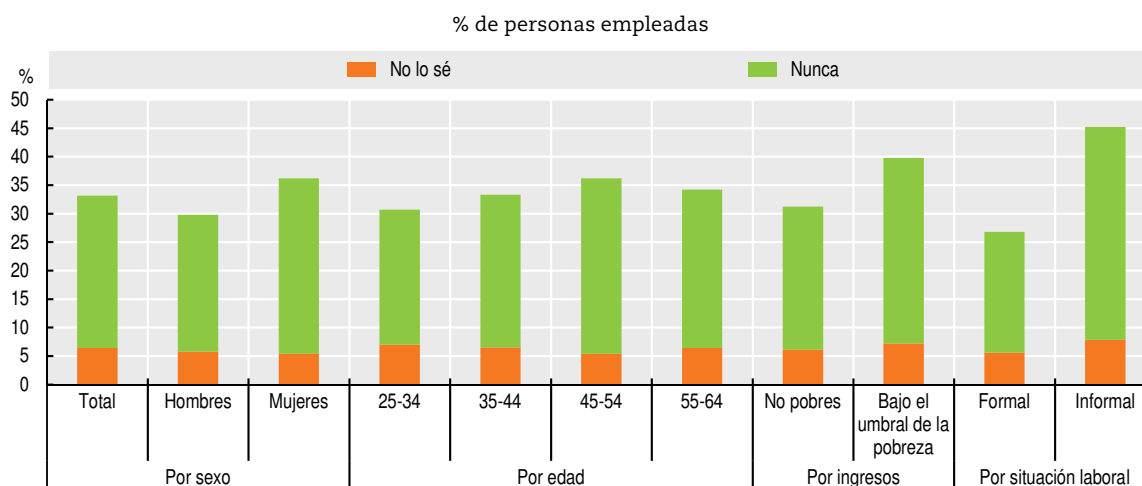
Nota: El promedio de la OCDE engloba a los entonces 37 Estados miembros. El promedio de ALC está formado por Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Actualizado al 1 de mayo de 2021.

Fuente: UNESCO (2020<sup>[9]</sup>), Seguimiento mundial de los cierres de escuelas causados por el COVID-19, <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>.

StatLink

El nivel de desconfianza en el sistema de protección social es mayor entre los grupos más pobres y los trabajadores informales (Gráfico 4). La crisis presenta una oportunidad para reformar los sistemas de protección social para hacerlos más inclusivos y más sostenibles. Los actuales mecanismos de protección podrían adaptarse mejor a la dinámica de los mercados laborales de la región y a la heterogeneidad de las habilidades de los trabajadores. Las medidas adoptadas en materia de política social como respuesta a la crisis del COVID-19 representan una base sólida para avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles.

**Gráfico 4. Porcentaje de trabajadores que dudan que vayan a cobrar una pensión, desglosado por características sociodemográficas, en países seleccionados de ALC**



Notas: Los datos se refieren a un promedio ponderado de las siguientes ciudades: Asunción, Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, El Alto, La Paz, Lima, Montevideo, Quito, Santiago y São Paulo. Dado que los datos se refieren a áreas metropolitanas (normalmente, capitales) y no engloban las zonas rurales, el análisis debe realizarse con cierta cautela. Sin embargo, los indicadores se consideran representativos de cada país de ALC.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en CAF (2020<sub>[10]</sub>), ECAF 2019. *Percepciones de los latinoamericanos sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados y el avance tecnológico en el mercado laboral*, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>.

StatLink

Los gobiernos respondieron rápidamente a la crisis del COVID-19 aprobando ayudas sociales específicas para poblaciones vulnerables no cubiertas por los programas sociales o los mecanismos de protección social tradicionales. Esta respuesta innovadora podría sentar las bases de sistemas de protección social más sólidos en el futuro. La asistencia social durante la pandemia se dirigió a las poblaciones vulnerables no cubiertas por los programas sociales o los mecanismos de protección social existentes. Como estas poblaciones suelen ser difíciles de identificar, ya que muchas no están registradas, o no es sencillo transferirles recursos, ya que no siempre tienen una cuenta bancaria, los gobiernos invirtieron en mejorar los registros, cotejando los existentes, y en encontrar formas alternativas de entregar las transferencias de dinero, principalmente a través de tecnologías digitales y teléfonos móviles (Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2020<sub>[11]</sub>). La focalización permanente y la provisión de protección social a las poblaciones vulnerables son condiciones clave de un estado de bienestar funcional e inclusivo. La protección social en la región de ALC necesita mecanismos de financiación más fuertes, flexibilizando las cotizaciones sociales con una mezcla de aportes no contributivos, contributivos y voluntarios. La mejora de los regímenes de protección social para apoyar a las personas mayores, tanto en términos de cobertura de pensiones como de asistencia sanitaria, es clave en sociedades cada vez más envejecidas.



Es importante poner en marcha políticas que reduzcan las desigualdades en educación y promuevan la adquisición de competencias en una etapa temprana de la vida, lo que posteriormente se traducirá en una mayor probabilidad de conseguir un empleo de calidad. Este reto se ha agravado durante la pandemia: la reapertura segura de las escuelas y la formación y el apoyo extraescolar a los alumnos más desfavorecidos son, por tanto, prioridades para facilitar una recuperación equitativa en la región. La planificación de la oferta y la demanda de profesores, la mejora de la formación y el acceso a Internet y a las tecnologías para los que no pueden volver a la escuela son pasos intermedios que deben aplicarse rápidamente para proteger el acceso y la calidad de la educación. Asimismo, el impacto diferenciado de la crisis para las mujeres ha sido especialmente evidente como consecuencia del cierre de escuelas. El diseño de políticas de género para la recuperación y la garantía de una redistribución más equitativa del trabajo de cuidados son claves para mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres.

La pandemia ha hecho más necesario afrontar conjuntamente los retos de la desigualdad, el cambio climático y la degradación ambiental. La crisis ha incrementado el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza en ALC, y se prevé que los efectos del cambio climático sumen otros 5 millones de pobres en la región para 2030. Las consecuencias de estos fenómenos suelen concentrarse entre los grupos y los hogares vulnerables debido a sus bajos ingresos y su mayor dependencia de los recursos naturales. Sin embargo, el crecimiento verde y el progreso socioeconómico pueden ir de la mano en ALC. Si se aplican las políticas adecuadas, una recuperación verde podría crear 15 millones de empleos netos en la región para 2030 (OIT/BID, 2020<sub>[31]</sub>).

Los sistemas de protección social deberían incorporar consideraciones relativas al cambio climático como temática transversal en la formulación de políticas. Los enfoques integrados permitirían tener en cuenta las cuestiones de desarrollo social y humano en la transición ecológica, con el objetivo de conseguir la neutralidad en emisiones de carbono a nivel global y reducir las desigualdades multidimensionales. La economía política de la reforma de los sistemas de protección social supone un reto, pero esta crisis puede crear el contexto adecuado para promover reformas estructurales postergadas. La ciudadanía es muy consciente de la necesidad de cambiar las políticas. La evidencia apunta a que están a favor de la reforma de las pensiones en general, pero discrepan en cuanto a las opciones para implementarla, especialmente si se tiene en cuenta la sostenibilidad fiscal. Los ciudadanos bien informados son más proclives a apoyar reformas más amplias, pero la información por sí sola no es suficiente, sobre todo si la confianza en las instituciones es limitada. A la hora de reformar la protección social y de mejorar los servicios públicos, será esencial gestionar los equilibrios y tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, aunque no resultará sencillo. Dirigir las medidas adoptadas hacia aquellos que están más expuestos a la crisis actual podría ser un buen punto de partida.

## **Promover una mayor integración regional y estrategias de transformación productiva para impulsar nuevas oportunidades de desarrollo**

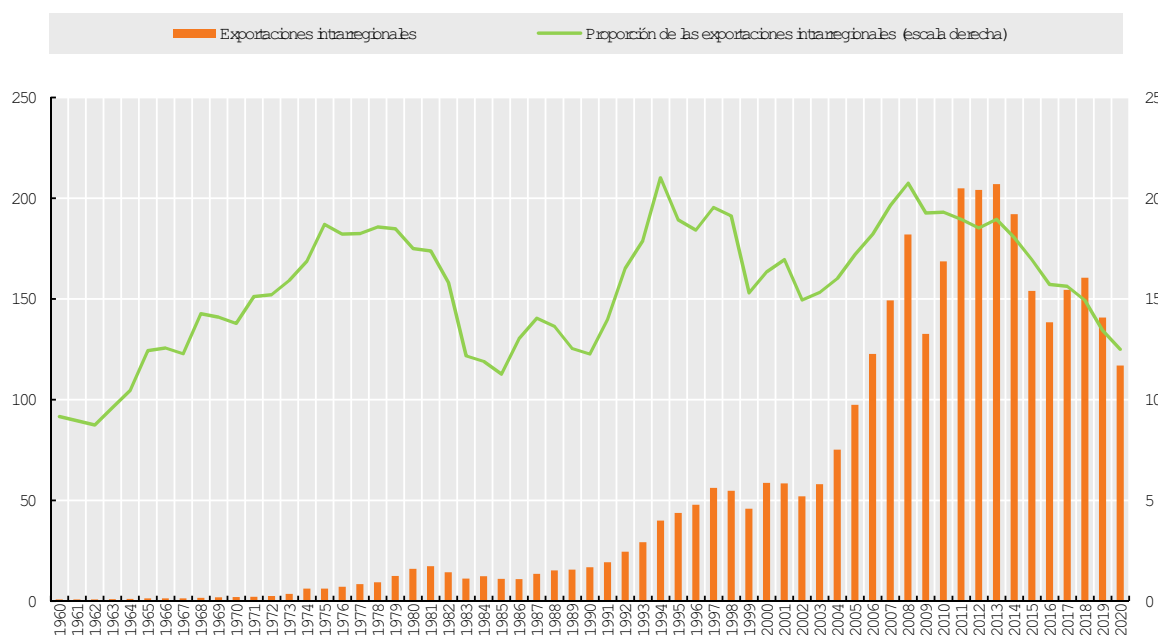
La dependencia de ALC de la producción internacional y su débil integración regional quedaron en evidencia como consecuencia de las disrupciones sin precedentes causadas por la pandemia del COVID-19 en los sistemas comerciales y productivos mundiales. La magnitud de la crisis y la capacidad de reacción de los países dependen en gran medida de la estructura productiva de sus economías y de la participación de las empresas en las cadenas de valor regionales y globales. En este contexto, el desarrollo de políticas industriales y productivas más fuertes a nivel intrarregional es esencial para que la región pueda fortalecer las capacidades existentes y generar otras nuevas en sectores estratégicos.

La integración regional debe desempeñar un papel clave en las estrategias de recuperación de la crisis en ALC. En un contexto mundial de creciente regionalización de la producción, serán necesarios importantes esfuerzos de política industrial para que se desarrollen cadenas de valor regionales más fuertes y ALC pueda competir en las ya muy diversificadas cadenas de suministro mundiales. La convergencia entre los mecanismos de integración y las instituciones existentes podría ofrecer una oportunidad para impulsar las inversiones en conocimiento y tecnología, desarrollar la capacidad productiva y superar la fragmentación del mercado regional.

Aunque la integración regional sigue siendo débil en la región, podría ser un motor para la transformación productiva. La mayoría de las iniciativas de integración de ALC se han centrado en la integración comercial y de mercados, prestando poca atención a la integración productiva. A pesar de sus numerosos acuerdos comerciales intrarregionales, ALC tiene uno de los niveles más bajos de comercio intrarregional del mundo. Apenas el 13% de sus exportaciones se quedaron dentro de la región en 2020, y esa proporción ha ido disminuyendo constantemente desde 2014 (Gráfico 5). La escasa integración productiva entre los países de ALC se evidencia en el menos de 6% de contenido importado intrarregional en las exportaciones totales, en promedio. Asimismo, la integración de ALC en las cadenas globales de valor es baja y ha estado asociada principalmente a la extracción y procesamiento de materias primas.

**Gráfico 5. América Latina y el Caribe: exportación intrarregional, 1960-2020**

Miles de millones USD y porcentaje de las exportaciones totales de bienes



Fuente: CEPAL (2021<sup>[12]</sup>) *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P).

StatLink

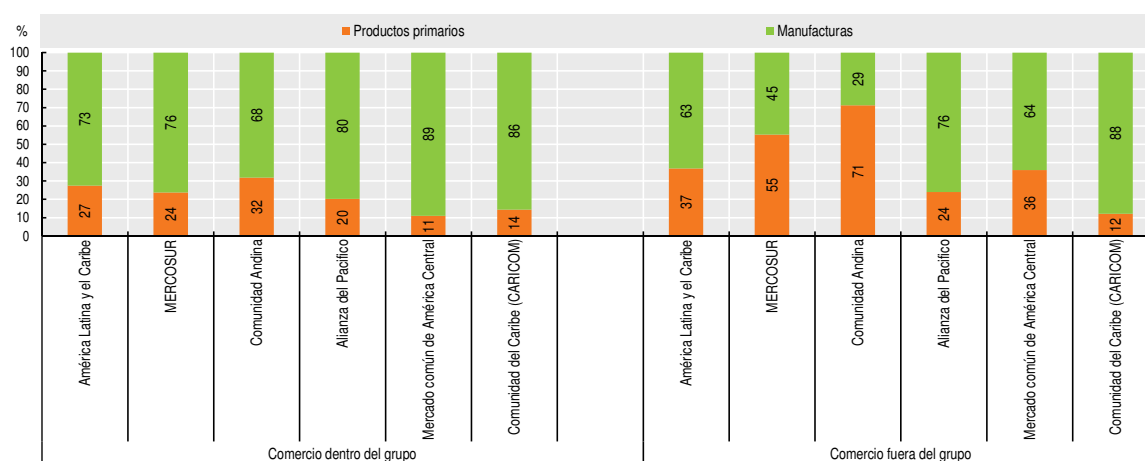
La especialización sectorial y las estructuras productiva y empresarial de ALC no contribuyen a la integración regional. ALC no ha sido capaz de lograr ganancias de productividad a largo plazo que le permitan sostener un mayor crecimiento (Capítulo 1). ALC tiene una estructura productiva poco diversificada, concentrada en sectores de bajo valor añadido, y las exportaciones se concentran en bienes de bajo contenido tecnológico. En las dos últimas décadas, el 76% del crecimiento medio del PIB alcanzado en ALC se generó a través de la acumulación de empleo y solo el 24% a través del aumento de la

productividad laboral. Este patrón contrasta con países como China, donde la contribución de la productividad es del 96%, e India, donde es de casi el 80%.

Las características de la estructura productiva de la región limitan las oportunidades y los incentivos para la innovación técnica y la diversificación. La integración internacional de la región se limita principalmente a un pequeño número de grandes empresas en sectores intensivos en recursos naturales, que ofrecen pocas oportunidades de participación en actividades de mayor valor añadido. Al mismo tiempo, abundan las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de baja productividad y desconectadas de los mercados internacionales. Con escasos incentivos para que esas mipymes inviertan en capacidades productivas o tecnológicas, la región sigue inmersa en una trampa de baja productividad y bajo valor añadido.

El contenido tecnológico de las exportaciones de ALC es generalmente bajo. Sin embargo, la proporción del contenido manufacturero en comparación con los productos primarios en el comercio intrarregional de ALC, es mayor que en el caso de las exportaciones al resto del mundo. En promedio, los productos industrializados representaron el 73% de los flujos intrarregionales en 2018-19, pero solo el 63% en el caso de las exportaciones extrarregionales (Gráfico 6). Estas cifras muestran el papel crucial que podría desempeñar el comercio intrarregional en la diversificación económica, el desarrollo de las capacidades manufactureras y la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Gráfico 6. América Latina y el Caribe (principales mecanismos de integración): estructura sectorial de las exportaciones de bienes, 2018-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Base de datos de estadísticas de comercio de productos básicos de las Naciones Unidas (COMTRADE, siglas en inglés).

StatLink

Un mercado único podría ser una forma de fomentar el desarrollo tecnológico en ALC. La transformación digital está generando cambios importantes para las empresas y la dinámica del mercado. Si bien la transformación digital presenta una oportunidad para abordar el persistente desafío de la baja productividad, también existe el riesgo de que se acentúen las disparidades de productividad según el tamaño de la empresa, que ya son considerables (OCDE, 2020<sup>[13]</sup>).

La integración regional y las estrategias de políticas coordinadas serán fundamentales para garantizar la creación de oportunidades digitales que aumenten la productividad. A pesar de los avances en términos de conectividad, el ritmo de la transformación digital ha sido moderado. En promedio en ALC, la adopción digital en las empresas fue del 4.5%

entre 2014 y 2016, muy por debajo de los países altamente dinámicos del sudeste asiático (13.1%) o China (16.4%). Un mercado integrado sería económicamente beneficioso para la región. Por ejemplo, desde la creación de la estrategia de mercado único digital en la Unión Europea, su grado de digitalización creció más que el de otros países de la OCDE que no forman parte de este espacio.

En general, la región necesita un cambio estructural para superar las limitaciones impuestas por su actual modelo de desarrollo y aumentar el crecimiento de la productividad (CEPAL, 2020<sub>[14]</sub>). La estructura productiva debe avanzar hacia sectores más intensivos en tecnología con mayores niveles de demanda y empleo cualificado. Esto debe lograrse preservando los recursos naturales, la biodiversidad y el medioambiente. Dado que los mercados no pueden impulsar por sí solos una transformación estructural sostenible, estos cambios exigen un conjunto coordinado de políticas tecnológicas, industriales, fiscales, financieras, medioambientales, sociales y regulatorias para promover la sostenibilidad. Cada país, dadas su estructura productiva y sus prioridades sociales, debe determinar las actividades y políticas para impulsar el cambio estructural progresivo y el gran impulso a la sostenibilidad (CEPAL, 2020<sub>[14]</sub>).

Muchas estrategias de recuperación de la pandemia en la región asignaron recursos a sectores específicos para abordar las necesidades de desarrollo nacional o regional. La transformación de la estructura productiva y la combinación de inversiones con visión de futuro para sentar las bases de un gran impulso a la sostenibilidad en la región podrían centrarse en sectores con gran potencial, entre ellos el de la industria automotriz, el farmacéutico, las energías renovables, la economía circular y la agricultura sostenible.

## **Se necesitan grandes consensos –un nuevo contrato social– para promover una nueva agenda de reformas que impulse la recuperación y ayude a superar los desafíos estructurales**

La desconfianza en los gobiernos y las exigencias de la ciudadanía por mayores niveles de democracia ya evidenciadas en la ola de protestas que ha sacudido a la región en los últimos años, continúan aumentando en un momento en el que la crisis del COVID-19 está poniendo a prueba la capacidad de resistencia de los países de ALC.

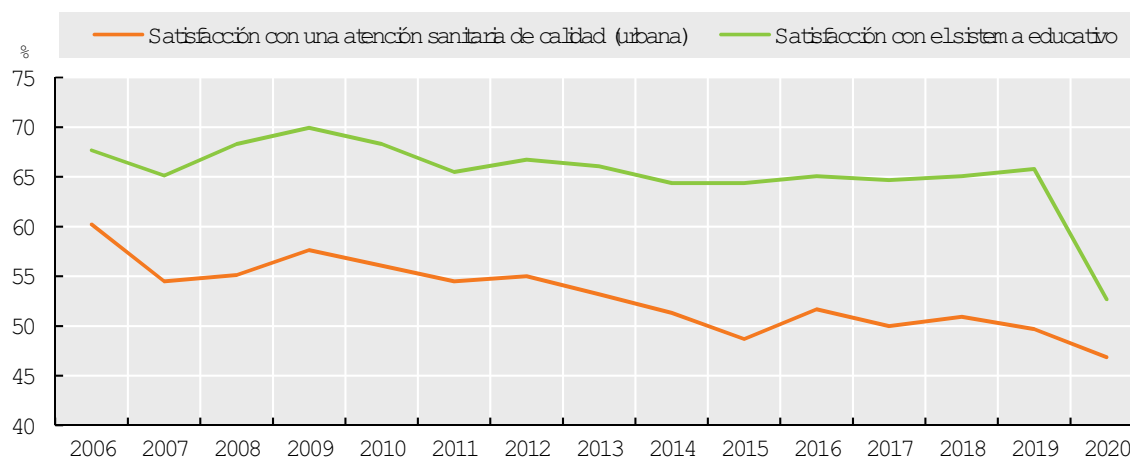
En 2020, solo el 38% de la población de la región confiaba en su gobierno (Gallup, 2021<sub>[18]</sub>), más de la mitad de los ciudadanos creían que su gobierno no estaba luchando eficientemente contra la corrupción (Transparency International, 2019<sub>[16]</sub>), y la mayoría de los países de ALC presentaban unos niveles de impunidad medios y altos en el Índice Global de Impunidad (CESIJ, 2020<sub>[17]</sub>). La confianza en el gobierno siguió siendo muy inestable a medida que evolucionaba la crisis del COVID-19 y la satisfacción con los servicios públicos, incluidas la educación y la salud, disminuyó notablemente durante la pandemia. En 2020, en promedio, casi el 50% de la población de ALC estaba insatisfecha con la educación pública y el 53% con la atención sanitaria, en parte debido a los desafíos para garantizar la continuidad de los programas escolares durante los cierres, el aumento de la carga del cuidado de los niños durante el cierre de las escuelas y la falta de recursos para responder a la crisis sanitaria (Gráfico 7).

La concentración de poder ha sido otra fuente de insatisfacción, ya que el 73% de los ciudadanos latinoamericanos cree que su país está gobernado en función de los intereses de unos pocos grupos de poder. La baja confianza interpersonal ha caracterizado a la región históricamente, con una notable tendencia decreciente desde 2011, alcanzando niveles especialmente bajos en 2020 (12%) (Latinobarómetro, 2021<sub>[15]</sub>). Por último, la identificación con una ideología política ha aumentado en los últimos años en ALC, mientras que la confianza en los partidos políticos ha disminuido. Los mecanismos tradicionales de

representación no han logrado canalizar las crecientes y cambiantes demandas políticas, aumentando la frustración popular.

### Gráfico 7. La insatisfacción con los servicios públicos ha aumentado de forma constante en los últimos años y continuó creciendo durante la crisis del COVID-19

Porcentaje de personas satisfechas con la calidad de la atención sanitaria y con el sistema educativo, promedio de ALC, 2006-2020



Notas: Promedio no ponderado de ALC que incluye 16 países. Faltan los datos de 2020 de Honduras y Panamá sobre la satisfacción con la atención sanitaria. Faltan los datos de 2020 de Guatemala, Honduras y Panamá sobre la satisfacción con el sistema educativo.

Fuente: Gallup (2021<sup>[18]</sup>), Gallup World Poll (base de datos), <https://ga.gallup.co>.

StatLink

Esta dinámica sugiere una profunda erosión del contrato social en la región. La pandemia del COVID-19 ha acentuado estas tendencias, al tiempo que ha llevado a la región a un punto de inflexión; sin un sólido consenso entre todos los actores de la sociedad, las reformas necesarias para impulsar la recuperación y superar las debilidades estructurales pendientes no llegarán a buen puerto. Por eso es necesario un nuevo contrato social. LEO 2021 adopta una definición amplia del contrato social, que se entiende como el acuerdo integral, intangible e implícito que une a la sociedad y que se enmarca dentro de un determinado conjunto de normas y prácticas formales e informales.

Los elementos básicos de un contrato social pospandémico deben girar en torno a dos dimensiones interconectadas. En primer lugar, debe ser un acuerdo transversal entre: i) grupos socioeconómicos; ii) territorios; y iii) generaciones. En segundo lugar, debe fomentar: i) sistemas de protección social más amplios y eficaces (Capítulo 2); ii) estrategias productivas resilientes y sostenibles que prioricen la creación de empleos verdes y de calidad e incluyan la transformación digital (Capítulo 3); y iii) un modelo más sostenible de financiamiento para un desarrollo con bajas emisiones de carbono (Capítulo 1). La intersección de estas dimensiones muestra áreas específicas donde alcanzar pactos sociales concretos que, en suma, conformarían un nuevo contrato social en su sentido más amplio (Tabla 1).

Avanzar hacia un nuevo contrato social puede conllevar un profundo replanteamiento de sus pilares fundacionales (p. ej., el actual proceso constituyente en Chile) o intentos más específicos de alcanzar un pacto inclusivo en áreas concretas de la recuperación (p. ej., fiscalidad, ecología y empleo). Cualquiera que sea la naturaleza del esfuerzo, una lección clave aprendida de las experiencias pasadas es que la atención al proceso en sí mismo es de suma importancia para construir un consenso que sea justo, legítimo y

duradero, especialmente en un contexto de alto descontento y espacio fiscal reducido (Cabutto, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2021<sup>[19]</sup>).

Tabla 1. Los elementos básicos del nuevo contrato social

	UN PACTO		
	Entre grupos socioeconómicos (ingreso, género, raza, etnia)	Entre territorios	Entre generaciones
<b>Reactivación de las estrategias productivas regionales</b>	Creación de empleos de mejor calidad para todos e impulso de la transformación digital	Adaptación de las estrategias productivas al potencial local	Fomento del crecimiento verde
<b>Ampliación del alcance de la protección social y los servicios públicos</b>	Fortalecimiento de los sistemas de protección social y los servicios públicos	Garantizar una amplia cobertura territorial	Reestructuración de los sistemas de pensiones y apoyo a niños, jóvenes, personas con discapacidad y ancianos con sistemas de bienestar más sólidos
<b>Fortalecimiento de un modelo de financiamiento para el desarrollo sostenible</b>	Desarrollo de sistemas tributarios más justos y sólidos y mejora de la eficacia del gasto público	Garantizar sistemas seguros de transferencias entre territorios y fortalecimiento de la capacidad para aumentar los ingresos locales	Gestión de la deuda pública de manera sostenible y responsable

Gobernanza más fuerte e inclusiva

Nota: Elaboración propia.

Cuatro principios fundamentales deben contribuir a orientar el proceso de creación de consensos. Estos principios pueden resumirse en cuatro ces: conciliar, contextualizar, compensar y comunicar (pero no necesariamente en ese orden) (Cabutto, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2021<sup>[19]</sup>). En primer lugar, el proceso debe ser inclusivo. Esto significa conciliar diversos intereses y conseguir que todas las partes interesadas participen en el debate desde el principio. Un proceso inclusivo de formulación de políticas que aproveche las ideas y los recursos de las diversas partes puede aumentar la rendición de cuentas y la confianza, reducir las dudas sobre la influencia indebida, incrementar el compromiso político de todas las partes interesadas a lo largo del tiempo, generar reformas más sostenibles y aportar soluciones innovadoras a cuestiones complejas. En segundo lugar, el contexto es importante. Los procesos participativos también pueden malograrse si no están bien diseñados. Es importante evaluar aspectos del contexto sociopolítico que puedan generar riesgos u oportunidades para la estrategia (Naser, Williner and Sandoval, 2021<sup>[20]</sup>). En tercer lugar, es vital compensar a los posibles “perdedores”. Las reformas pueden empeorar la situación antes de mejorarla y dejar a ciertos grupos vulnerables en peores condiciones. Es importante prever mecanismos de compensación claros para mitigar el posible impacto distributivo negativo de las reformas (Rodrik, 1996<sup>[21]</sup>; OCDE, 2010<sup>[22]</sup>). En cuarto lugar, es esencial la comunicación relativa a la justificación y el posible impacto de las reformas. En un contexto de polarización de los discursos políticos y de aumento de la desinformación, el análisis con base empírica y la comunicación eficaz son aspectos clave para arrojar luz sobre los beneficios de las reformas. Las evaluaciones independientes *ex ante* y *ex post* son un factor importante para justificar las razones de las medidas adoptadas (Worley, Bryan Pasquier and Canpolat, 2018<sup>[23]</sup>).

La secuencia y el ritmo de estas medidas son factores esenciales para que las reformas sean un éxito, aunque ambas dimensiones dependen en gran medida de contextos específicos. Por ejemplo, en el caso de la política fiscal, la secuencia de las políticas en materia de gasto, tributación y gestión de la deuda pública es crucial para equilibrar las necesidades presupuestarias, así como para financiar las políticas de ayuda a los más vulnerables y garantizar un amplio apoyo a las reformas (Mora, Nieto-Parra and Orozco,



2021<sup>[7]</sup>). En general, el éxito de las reformas puede ayudar a que se aumente el apoyo a otras posteriores. Los responsables de la formulación de políticas pueden preferir agrupar las reformas en un paquete integral para compensar las pérdidas derivadas de una reforma con los efectos positivos de otras (Dayton-Johnson, Londoño and Nieto-Parra, 2011<sup>[24]</sup>), o, si esto no es posible, pueden preferir lograr acuerdos específicos en ámbitos en los que exista posibilidad de consenso.

Por último, para lograr el consenso y mantenerlo en el tiempo, es fundamental contar con instituciones intermedias eficaces para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de un nuevo contrato social. Al actuar como interlocutores entre los ciudadanos y el Estado, esas instituciones intermedias, como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones, favorecen una mayor rendición de cuentas de las instituciones públicas y ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus quejas (OCDE, 2021<sup>[25]</sup>). Este diálogo bidireccional puede promover la cohesión social y proporcionar observaciones útiles durante la fase de implementación y posible ajuste de las reformas. El fortalecimiento de la colaboración de las instituciones públicas con estos organismos intermedios es un ámbito de relevancia para fortalecer la legitimidad y la inclusividad en los procesos de formulación de políticas (Cabutto, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2021<sup>[19]</sup>).

## Cooperación internacional para la recuperación: facilitando un nuevo contrato social en ALC

La oportunidad de un nuevo contrato social en ALC para superar la crisis implica pasar del actual *statu quo* fragmentado a un nuevo equilibrio basado en la igualdad de oportunidades a largo plazo. Dado el aumento del descontento social y de la interconexión entre la dinámica del desarrollo nacional y las megatendencias mundiales, la cooperación internacional se ha convertido en una herramienta esencial de apoyo a la región, al contribuir a construir nuevos modelos de desarrollo. El actual círculo vicioso entre las dinámicas de desarrollo global y nacional en ALC exige una mayor consolidación del marco de Desarrollo en Transición (DiT) – propuesto en el LEO 2019 – y que la cooperación internacional asuma un papel facilitador para apoyar a los países de ALC a superar las trampas de desarrollo – institucionales, de productividad, sociales y ambientales – y fortalecer el desarrollo inclusivo y sostenible de la región.

Aunque durante la crisis surgieron prácticas innovadoras en materia de cooperación internacional, las deficiencias estructurales en el apoyo a la región se mantuvieron. A pesar de los esfuerzos – la ayuda oficial al desarrollo alcanzó su máximo histórico en 2020 –, los actuales mecanismos financieros internacionales han resultado insuficientes, especialmente para los países de ingresos medios, que constituyen la mayoría de los de ALC. La cooperación con la región y dentro de ella ofrece ejemplos innovadores de cooperación técnica, Sur-Sur, triangular e incluso Sur-Norte que tuvieron lugar en la región a lo largo de la crisis. Se hicieron propuestas transformadoras concretas, avanzando en un enfoque DiT, por ejemplo, el Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE) propuesto por Costa Rica y el nuevo esquema “Equipo Europa” (*Team Europe*) coordinado por la Unión Europea.

De cara al futuro, una cooperación internacional que facilite un nuevo contrato social en ALC y permita un círculo virtuoso entre las dinámicas de desarrollo nacionales e internacionales, requiere: i) alianzas basadas en propósitos claros que den prioridad a una cooperación entre iguales, con estrategias participativas y coherencia de políticas; ii) una cooperación regional que refuerce la voz de la región en el mundo; y iii) un uso equilibrado de herramientas, incluyendo la financiación sostenible, normas y estándares globales, y la cooperación técnica para el desarrollo de capacidades; todo lo cual debe respaldarse en diálogos de políticas internacionales más sólidos.

Estas alianzas internacionales implican ir más allá de áreas e instituciones tradicionales para abarcar todos los recursos, herramientas y actores relevantes. Con un plazo y un objetivo predeterminado, las alianzas enfocadas en las metas podrían ofrecer mejores incentivos para lograr resultados de desarrollo cuantificables. Asimismo, podrían impulsar la experimentación de nuevas formas de incorporar a los ciudadanos a la conceptualización y ejecución de la cooperación internacional. La participación activa de grupos representativos de la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos sub-nacionales y el mundo académico en el proceso de establecimiento de la agenda politizaría positivamente y aumentaría la legitimidad de su objetivo, convirtiéndola en una oportunidad para conectar más estrechamente la gobernanza mundial con las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Por último, estas nuevas alianzas internacionales harían especial énfasis en abordar la incoherencia de las políticas, ya sea entre los objetivos nacionales e internacionales, o entre los objetivos políticos.

Figura 8. El círculo vicioso entre las dinámicas de desarrollo global y nacional en ALC



Fuente: Elaboración propia.  
StatLink

La cooperación y la integración regionales serán elementos claves en este proceso. Las iniciativas regionales pueden desempeñar un papel fundamental apoyando los esfuerzos nacionales para avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo para la recuperación, adoptar mega-tendencias (p. ej., la transformación digital) como herramientas para la recuperación y crear resiliencia frente a futuras crisis. La región es un espacio único en el que los Estados que se enfrentan a retos similares pueden compartir las mejores prácticas y orientaciones sobre cómo diseñar políticas, y comparar los resultados. La colaboración en toda la región también puede ayudar a formar una visión regional de las acciones a implementar para hacer frente a los desafíos regionales y globales. ALC podría hacer un balance de otras iniciativas regionales, como el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea, la Agenda 2063 de la Unión Africana y el Marco Integral de Recuperación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, para amplificar una voz común en el sistema multilateral e impulsar acciones políticas más transformadoras en toda la región a largo plazo mediante agendas de desarrollo compartidas. ALC tiene mucho que aprender de su propia experiencia regional, desde el Sistema de Integración Centroamericana hasta la más reciente experiencia participativa, apoyada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, que condujo a la firma del Acuerdo de Escazú.

Un uso equilibrado de los instrumentos de cooperación internacional, respaldado por el fortalecimiento de los diálogos de políticas internacionales, también es crucial para la recuperación de ALC. En primer lugar, debería ser prioritaria una solución coordinada para gestionar el reto de la deuda, especialmente teniendo en cuenta las inversiones que deben realizarse a medio y largo plazo para recuperarse y alcanzar los ODS. También deberían ser prioritarios los mecanismos de financiación innovadores, incluida la mejora de la participación del sector privado. En segundo lugar, el carácter transfronterizo de los grandes desafíos del desarrollo no solo exige mejores capacidades nacionales, sino que requiere igualmente, o incluso más, acuerdos multilaterales sobre reglas y estándares compartidos que reduzcan la desigualdad global y promuevan la coherencia de políticas. Por último, los esfuerzos de cooperación internacional deberían hacer especial énfasis en la transferencia de capacidades y el intercambio de opciones de políticas innovadoras para revitalizar las estrategias productivas regionales, ampliar el alcance de la protección social o garantizar la sostenibilidad del medioambiente.

Tabla 2. Enfoques integrados para que la cooperación internacional facilite un nuevo contrato social en ALC

	<b>Integración de la sostenibilidad medioambiental</b>	<b>Ampliar el alcance de la protección social y los servicios públicos</b>	<b>Reforzar las estrategias productivas regionales</b>
<b>Financiación sostenible</b>	Integrar la sostenibilidad medioambiental en todos los instrumentos de financiación.	Garantizar que los planes de reembolso de la deuda no comprometan la ampliación del alcance de la protección social y la prestación de servicios públicos	Garantizar una financiación pública y privada suficiente para la producción estratégica.
<b>Reglas y estándares globales</b>	Adoptar reglamentos y estándares ambientales, siguiendo el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.	Adoptar una normativa internacional para la transferencia transfronteriza de las cotizaciones a la seguridad social y un tipo impositivo global para las empresas. Acordar estándares internacionales de protección social, trabajo justo, fiscalidad, migración internacional, etc.	Acordar y aplicar estándares que favorezcan la diversificación productiva de ALC.
<b>Cooperación técnica para el desarrollo de capacidades</b>	Proporcionar cooperación técnica sobre prácticas de sostenibilidad, investigación y conocimientos; promover diálogos de políticas centrados en la sostenibilidad ambiental.	Intercambiar experiencias de políticas en materia de protección social y prestación de servicios públicos; fomentar el desarrollo de capacidades en las instituciones públicas, entre otras cosas, mejorando la comprensión de las interconexiones entre las estrategias nacionales de desarrollo y la dinámica mundial.	Transferir conocimientos y tecnología para aumentar la productividad; impulsar el diálogo político a nivel regional y global para fomentar las cadenas de valor regionales.

**Reforzar los diálogos de políticas con un uso equilibrado e integrado de los instrumentos de cooperación internacional**

Fuente: Elaboración propia.

La transformación continua de la cooperación internacional es esencial para alcanzar todo el potencial de un nuevo contrato social en la región, alinearlos con los acuerdos globales e involucrar a ALC en la gobernanza de las tendencias globales a través de una cooperación multilateral efectiva. ALC es un terreno fértil para fortalecer y experimentar nuevas formas de multilateralismo impulsando el diálogo de políticas dentro y fuera de la región, a través de alianzas políticas internacionales en igualdad de condiciones que den prioridad a las personas y a las políticas. La apremiante necesidad de adaptar la cooperación internacional para que contribuya de forma significativa a la recuperación mediante la construcción de nuevos modelos de desarrollo en la región debería traducirse en un urgente llamado global a la acción.

## Referencias

- Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora (2020), “Informality in Latin America in the post COVID-19 era: towards a more formal “new normal”?”, [http://vox.lacea.org/?q=blog/informality\\_latam\\_postcovid19](http://vox.lacea.org/?q=blog/informality_latam_postcovid19). [11]
- Bianchi and Lara (2021), “Gobernanza regional 3M : hacia una convergencia del multilateralismo en América”, [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/16775/Colabora.Lat\\_Working\\_Paper\\_1.pdf?sequence=2](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/16775/Colabora.Lat_Working_Paper_1.pdf?sequence=2). [30]
- Cabutto, C., S. Nieto-Parra and J. Vázquez-Zamora (2021), “A post-pandemic social contract for Latin America: the why, the what, the how”, *Vox Lacea (blog)*, [http://vox.lacea.org/?q=blog/social\\_contract\\_latam](http://vox.lacea.org/?q=blog/social_contract_latam). [19]
- CAF (2020), ECAF 2019. *Percepciones de los Latinoamericanos sobre los Sistemas de Pensiones, Salud y Cuidados y el Avance Tecnológico en el Mercado Laboral.*, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>. [10]
- CEPAL (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>. [6]
- CEPAL (2021), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/pci>. [12]
- CEPAL (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46225-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>. [14]
- CESIJ (2020), *Global Impunity Index 2020 (GII-2020)*, Center of Studies on Impunity and Justice, UDLAP Jenkins Graduate School, Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, <http://www.udlap.mx/cesij>. [17]
- Dayton-Johnson, J., J. Londoño and S. Nieto-Parra (2011), “The Process of Reform in Latin America: A Review Essay”, *OECD Development Centre Working Papers* 304, pp. 1-60, <https://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en>. [24]
- FMI (2021), *World Economic Outlook, Base de datos de abril*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>. [1]
- Gallup (2021), *Gallup World Poll (base de datos)*, Gallup Inc., Washington, DC, <https://ga.gallup.com>. [18]
- Latinobarómetro (2021), *Encuesta Latinobarómetro 2020 (base de datos)*, Latinobarómetro, Santiago, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. [15]
- Mora, S., S. Nieto-Parra and R. Orozco (2021), *Fiscal policy to drive the recovery in Latin America: the “when” and “how” are key*, [http://lacea.org/vox/?q=blog/fiscal\\_policy\\_latam](http://lacea.org/vox/?q=blog/fiscal_policy_latam). [7]
- Naser, A., A. Williner and C. Sandoval (2021), *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907_es.pdf). [20]
- OCDE (2021), *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/405e4c32-en>. [25]
- OCDE (2020), *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional Socio-Economic Implications and Policy Priorities*, Publicaciones de la OCDE, París <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>. [2]
- OCDE et al. (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [13]
- OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264086296-en>. [22]
- OCDE (Próximo a publicarse), *Labour informality and households’ vulnerabilities in Latin America* [Título provisional], Publicaciones de la OCDE, París. [3]
- OCDE/OIT (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, *Development Centre Studies*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. [4]
- OCDE (2020), *OECD’s COVID-19 Country Policy Tracker*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>. [29]
- OCDE et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>. [28]

- OIT (2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_635149/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang-es/index.htm). [5]
- OIT/BID (2020), *Jobs in a net zero emissions future in Latin America and the Caribbean*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza/Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_752069/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_752069/lang-en/index.htm). [31]
- Rodrik, D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34/1, pp. 9-41, <https://www.jstor.org/stable/2729408>. [21]
- Transparency International (2019), *Global Corruption Barometer Latin America and the Caribbean 2019: Citizen's views and experiences of corruption*, Transparency International, Berlín, [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_GCB\\_LatinAmerica\\_Caribbean\\_Full\\_Report\\_200409\\_091428.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf). [16]
- UNESCO (2020), *Seguimiento mundial de los cierres de escuelas causados por el COVID-19*, <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>. [9]
- UNICEF (2021), *COVID-19 and school closures: One year of education disruption*, UNICEF, Nueva York, <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/03/COVID19-and-school-closures.pdf>. [8]
- Worley, H., S. Bryan Pasquier and E. Canpolat (2018), *Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform*, ESRAF Good Practice Note 10, Documento ESMAP, Banco Mundial, Washington, D.C. [23]

# Perspectivas económicas de América Latina 2021

## AVANZANDO JUNTOS HACIA UNA MEJOR RECUPERACIÓN

Esta decimocuarta edición de *Perspectivas económicas de América Latina: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación* (LEO), analiza y ofrece recomendaciones de política pública para una recuperación fuerte, inclusiva y sostenible en la región. El informe explora las acciones necesarias para mejorar los mecanismos de protección social y promover la inclusión social, fomentar la integración regional y fortalecer las estrategias industriales, y repensar el contrato social para restaurar la confianza y empoderar a los ciudadanos en todas las etapas del proceso de elaboración de políticas públicas. Además, resalta la necesidad de promover marcos macroeconómicos sostenibles y adaptables para financiar la recuperación, y la importancia de renovar la cooperación internacional para apoyar estos esfuerzos. Por último, la publicación incluye tres temas transversales clave: el cambio climático y la recuperación verde, la transformación digital y la dimensión de género.

El LEO es una publicación anual conjunta del Centro de Desarrollo de la OCDE, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Unión Europea (UE). Este informe constituye el Pilar 1 de la Facilidad Regional de la UE para el Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe.



Cofinanciado por  
la Unión Europea

