

NOTAS ACERCA DE LA PROPUESTA DE CEPAL (2020) SOBRE UNA “RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA” PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Francisco Alburquerque

15 de junio de 2022

www.franciscoalburquerque.com

INTRODUCCIÓN

Este informe se detiene en aspectos sustantivos de la propuesta de la CEPAL (2020) “*Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*” y es un informe que complementa el anteriormente escrito por mí en mayo de este mismo año con el título de “*Reflexiones sobre la propuesta de una ‘recuperación transformadora’ para América Latina y el Caribe*”. Vaya por delante que el documento de la CEPAL me parece muy importante e invito a una lectura detenida del mismo, a la cual trato de añadir algunas ideas que coinciden en lo esencial con la aportación que en la década de los pasados años noventa traté de incorporar en dicho organismo desde mi puesto de trabajo en Santiago de Chile como director de la *División de Gestión Local y Desarrollo* en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Como podrá advertirse en la lectura del documento de la CEPAL, la importancia de las *políticas locales de desarrollo* no está aún instalada plenamente en el imaginario colectivo de este organismo lo cual limita considerablemente -en mi opinión- el avance desde las propuestas realizadas a la concreción efectiva de las mismas.

1. La magnitud de la crisis actual y la necesidad de los cambios

Los periodos de crisis son igualmente momentos de aprendizaje ante la emergencia de transformaciones a veces de profundo calado como las actuales. En efecto, la crisis de la pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia algunos de los problemas y limitaciones de la forma y funcionamiento predominantes en la organización económica, social e institucional de nuestras sociedades. Los modelos energético y productivo, de distribución y de consumo vigentes, así como sus soportes institucionales, políticos y culturales no son sustentables medioambientalmente, lo que obliga a reflexionar sobre la política y el papel del Estado (incluyendo a todas las administraciones públicas y no únicamente la administración central), así como el conjunto de actores del sector privado, el sector comunitario y la sociedad civil organizada en general.

La ideología neoliberal difundida profusamente durante las últimas décadas desde los años 80, ha tenido como finalidad el recorte de las intervenciones del sector público en áreas decisivas de nuestra vida (salud, educación, agua, energía, transporte público, banca pública, vivienda, alimentación, entre otras), las cuales han sido objeto de privatización, mercantilización y especulación. Igualmente, las políticas neoliberales han buscado el deterioro de las relaciones laborales y la marginación de los sindicatos de trabajadores/as y asociaciones campesinas. Por ello señalamos que no es posible abandonar la construcción de una alternativa a la crisis mediante la simple lógica de funcionamiento de los mercados. Se requiere una intervención consciente desde los ámbitos público, privado y colectivo de la sociedad.

Lo que algunos han llamado la “nueva normalidad” no puede ser la vuelta al modelo neoliberal anterior. Se requiere, como señala CEPAL, una “*recuperación transformadora*” que pueda enfrentar la enorme desigualdad social, así como la destrucción del medioambiente y la degradación de la biosfera. Esto obliga a una búsqueda colectiva de *acuerdos sociales, políticos e institucionales* que den legitimidad a las propuestas desde la propia base de los territorios de los países de la región, lo cual no es solamente una tarea de los gobiernos centrales, sino que requiere la presencia activa de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales, departamentales o municipales).

2. La necesidad de las políticas locales de desarrollo y la gobernanza territorial

En otras palabras, se requiere la presencia activa de *políticas nacionales y locales* de desarrollo para dicha transformación, con la presencia en su diseño de un ejercicio participativo que convoque a administraciones territoriales, así como al sector productivo empresarial y financiero desde los territorios junto a sindicatos de trabajadores y trabajadoras, organizaciones campesinas, comunidades de base y cooperativas locales, y comunidades indígenas, entre otras, así como al sector de conocimiento (universidades, centros de I+D, institutos de aprendizaje y transferencia de innovaciones y servicios avanzados a la producción local sustentable, entre otras entidades), así como los medios de comunicación y la sociedad civil organizada, incluyendo las asociaciones de mujeres y los colectivos de jóvenes, inmigrantes y consumidores, entre otros.

Este énfasis en la importancia de las acciones locales no aparece, salvo en algunas reflexiones marginales, en el informe de la CEPAL (2020) que estoy comentando lo cual, como he señalado, conspira contra la posibilidad real de dejar las propuestas en el vacío. Por ejemplo, al hablar de la necesidad de nuevos pactos sociales, el documento de la CEPAL señala que se precisan nuevas formas de “*gobernanza mundial*” para proveer “*bienes públicos globales*” como la salud, la seguridad alimentaria, la protección de la biosfera, los derechos humanos, la estabilidad financiera o la paz, entre otros. Esta manifestación de deseos hacia “otros” (en el nivel de las conferencias internacionales) es tanto como abandonar la responsabilidad propia de construir la gobernanza desde lo territorial o local entre nosotros mismos.

3. Algunos mitos que deben ser derribados y sus enseñanzas

La crisis financiera de 2008 y, en mayor medida aún, la crisis de la pandemia del COVID-19 nos ayudan a apreciar algunos mitos que deben ser derribados ya que corresponden a construcciones ideológicas de los planteamientos neoliberales, algunos contruidos desde más larga data por el pensamiento conservador. Se trata, fundamentalmente, de los siguientes:

- a) El mito de *la supuesta eficiencia de los mercados financieros* en un mundo donde la magnitud de tales flujos se destina principalmente a aplicaciones de carácter especulativo que en conjunto multiplican de forma impresionante los flujos de la inversión productiva real.
- b) El mito de *la necesidad de las “políticas de austeridad”*, es decir, el mito de que el incremento del gasto público en periodos de recesión como el actual, genera pérdida de confianza y fuga de capitales.

- c) El mito de *la bondad de la bajada de impuestos* para incrementar las actividades productivas, una leyenda perniciosa que forma parte del funcionamiento indeseable de sociedades con enormes carencias de financiamiento público para atender las necesidades económicas, sociales y ambientales fundamentales.
- d) Como señala el documento de la CEPAL (2020), años atrás se consideraba que *las políticas de igualdad y de eficiencia económica eran contradictorias* y había que optar entre ellas. Hoy, sin embargo, hay un consenso creciente en que la desigualdad conspira contra la productividad, el aprendizaje y la innovación. De este modo, la igualdad puede ayudar a sostener los ingresos, la demanda agregada y los mercados locales, una columna vertebral para la atención de las necesidades básicas de la población en sus respectivos territorios. Asimismo, las *políticas de igualdad* en el acceso a la salud, la educación, una vivienda digna, la seguridad social, y un puesto de trabajo decente tienen efectos muy positivos en la productividad y la calidad de los recursos humanos, incluyendo asimismo el aprovechamiento pleno del potencial de las mujeres.
- e) Por otra parte, hace tan sólo unos años hablar de *política industrial o de desarrollo productivo* era casi un anatema, aunque hoy casi nadie duda que es crucial para impulsar la innovación desde las circunstancias concretas de cada *“sistema productivo local”*, un concepto éste último que lamentablemente aún no suele ser utilizado de manera extensiva.

4. El “cambio de época” y la necesidad de abordar la construcción de nuevas alianzas sociales e instituciones de carácter colectivo

En el capítulo V del documento de la CEPAL (2020) relativo a las políticas para una recuperación transformadora en la región se insiste en que nos encontramos ante un *“cambio de época”* que conlleva procesos inciertos, largos y complejos de cambio estructural, que revolucionan la base tecnológica, los modelos de producción, distribución y consumo, así como los modos de pensar y estilos de vida. Pero todos estos cambios implican la modificación de las estructuras de poder y las consiguientes coaliciones sociales y políticas, afectando igualmente a las convicciones, teorías y formas de interpretar la realidad.

Asimismo, la *revolución digital* afecta a las formas de comunicación y la interconexión de las economías y las sociedades, mientras que la creciente conciencia de las obligaciones medioambientales obliga a repensar los modelos económicos a fin de que incorporen las dimensiones social y ambiental. Se requiere, por tanto, no sólo una nueva *“gobernanza mundial”* a la altura de los desafíos que enfrentan la humanidad y el planeta, sino un conjunto complejo de *“gobernanzas territoriales”* capaces de sustentar las necesarias políticas locales de desarrollo sustentable y empleos verdes en sus dimensiones institucional, ambiental, económica y social.

Pero es muy importante insistir, en mi opinión, en que en todos estos cambios se hace obligada la presencia no sólo de las políticas públicas sino también de las actuaciones de carácter colectivo emprendidas por el sector comunitario, cooperativo y solidario, a fin de organizar y gestionar los *bienes comunes* (salud, educación, agua, saneamiento, energía,

transporte público, conocimiento, entre otros) que en gran medida han sido mercantilizados. Ya he insistido en que la lógica de los mercados no proporciona luces suficientes, como ha mostrado, una vez más, la crisis actual. De ahí que la propuesta de la CEPAL de abordar un “*gran impulso para la sostenibilidad*” exige la articulación y coordinación de políticas e inversiones en torno a objetivos estratégicos y metas sociales, sectoriales y medioambientales. Ello requiere, por tanto, la movilización y participación efectiva de todas las instancias de los espacios público y comunitario desde los territorios, y por ello es frustrante que el documento de la CEPAL (2020) apenas se detenga en considerar la relevancia de los gobiernos territoriales (locales y regionales) y de las iniciativas transformadoras locales de la *Economía Social y Solidaria* en este trascendental proceso de búsqueda de un nuevo futuro para la región.

¿Cómo es posible aglutinar en torno a una estrategia de recuperación transformadora a una amplia gama de actores sociales y políticos y no solamente a grupos de interés minoritario si no es alentando una participación efectiva del conjunto de la sociedad *desde sus territorios* a fin de abordar actuaciones colectivas que ellos mismos deben protagonizar?

5. Algunos sectores y actores estratégicos

Los sectores estratégicos o dinamizadores propuestos por la CEPAL para tender puentes entre las inversiones de emergencia que se vienen desplegando para enfrentar las consecuencias inmediatas de la pandemia del COVID-19 y la visión de más largo plazo de transitar hacia una recuperación transformadora se refieren a las inversiones necesarias en: (i) las fuentes energéticas renovables no convencionales, (ii) la electromovilidad urbana, (iii) la universalización de la digitalización, (iv) la industria farmacéutica, en especial la relativa al acceso a vacunas, (v) la bioeconomía, (vi) la economía de los *cuidados*, (vii) la economía circular y (viii) el turismo sostenible.

Como se señala, es preciso avanzar en una reactivación basada en políticas sectoriales y transversales que ayuden a la transición hacia un desarrollo más inclusivo, igualitario y sustentable, superando la inercia actual que profundiza la continuidad de las prácticas de inversión y subsidios propios del modelo que nos ha traído hasta la pandemia¹.

Por otra parte, en los *Informes Especiales COVID-19* que la CEPAL ha venido publicando desde abril de 2020, a fin de difundir los análisis y las medidas para mitigar los efectos de la pandemia se han venido proponiendo, entre otras, el ingreso básico de emergencia, bonos contra el hambre, cofinanciamiento de las nóminas empresariales, aumento de las inversiones en salud y su infraestructura y las inversiones para extender el acceso a Internet de banda ancha.

Sin embargo, como reconoce la CEPAL, el confinamiento puso en evidencia las limitaciones de la conectividad y el acceso a las tecnologías digitales, mostrando la insuficiencia de la cobertura de los servicios básicos como el agua potable y el saneamiento, la vulnerabilidad financiera y las carencias en la infraestructura del transporte público y para la movilidad ciudadana, así como la necesidad de disminuir el hacinamiento en las viviendas pobres para poder cumplir con los requerimientos de las medidas de cuarentena y distanciamiento físico entre las personas. Por tanto, resulta inevitable que buena parte de las actuaciones de

¹ Ver mi artículo “Reflexiones sobre la propuesta de una “recuperación transformadora” para América Latina y el Caribe, 13 de mayo 2022.

emergencia deban seguir estando presentes durante algún tiempo en este periodo inmediato, mientras se discuten las medidas de medio y largo plazo para una recuperación transformadora.

En este sentido, junto a las medidas de emergencia parece obligado incorporar *políticas locales de empleo* vinculadas a los sectores estratégicos anteriormente citados, así como los relativos a la conservación y cuidado de la biodiversidad y los servicios prestados por los ecosistemas desde cada territorio, como, por ejemplo, el cuidado y conservación de las cuencas hidrográficas, la gestión de residuos a nivel municipal, el cuidado de los bosques y los suelos, la incorporación de medidas de eficiencia energética en los territorios, edificios, procesos productivos y vehículos de todo tipo, entre otras actividades sustantivas. Todas estas *políticas locales de empleo* se plantean obligadamente desde los territorios, facilitando asimismo la transición hacia nuevas industrias y empleos verdes locales.

Asimismo, aunque en el documento de CEPAL solamente se le dedica apenas una referencia marginal o a pie de página, es muy importante insistir en la importancia de reconocer las actividades de la *Economía Social y Solidaria (ESS)* como parte sustantiva de la densificación y democratización del tejido productivo, social y ambiental a nivel local. Las iniciativas de la *Economía Social y Solidaria* y tantas otras iniciativas locales de desarrollo son muy importantes para ese “*gran impulso de sostenibilidad*” que se pretende.

No me resisto a recoger lo señalado en una nota a pie de página que creo expresiva de la importancia real de estas actividades, aunque el documento la relega a esa letra menor de las anotaciones al margen. Dice así la nota 6 a pie de página en el documento de la CEPAL (2020: 214):

“En numerosos países de la región se han registrado experiencias exitosas en materia de cooperativas y proyectos autogestionados para impulsar tecnologías de captación de agua de lluvia, construcción e instalación de biodigestores a base de desechos, elaboración de compost a partir de basura orgánica, obras de retención de suelo, utilización de envases de tereftalato de polietileno para la construcción de muros o incluso viviendas, así como contenedores de basura. Hay también buenas experiencias en materia de empleo de fibras de cactáceas desechadas para elaborar materiales de construcción, reutilización de neumáticos para obras de mitigación de riesgos frente a deslizamientos o derrumbes y utilización de desechos para la producción de papel y textiles orgánicos”.

¿Por qué no profundizar, sistematizar y alentar la difusión de todas estas iniciativas desde los territorios?

¿Por qué no plantear (o exigir) a las entidades de la banca regional de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF) que prioricen el fomento estratégico de proyectos de desarrollo territorial en la región superando el habitual recurso a proyectos piloto? ¿Por qué no mantener como línea prioritaria la financiación de proyectos de desarrollo económico local sustentable en los países y territorios de la región en lugar de marginarlos o eliminarlos, como se hizo con el caso del exitoso programa ConectaDEL con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)?

Finalmente, entre las políticas de mediano y largo el documento de la CEPAL se refiere a:

- Las *políticas fiscales y el financiamiento* a fin de diversificar y fortalecer los ingresos fiscales, expandir las líneas de financiamiento verde, y mejorar la gestión de riesgos ambientales en el sector financiero.
- Las políticas para la *internacionalización de las externalidades ambientales*, que incluyen la introducción de impuestos ambientales o el ajuste de los existentes, la eliminación de los subsidios perversos (como la continuidad de las ayudas a los combustibles fósiles), la incorporación de la sostenibilidad ambiental en la evaluación de las inversiones, la promoción de la innovación regulatoria, y la medición del desarrollo y el bienestar y no únicamente las transacciones de mercado.
- *Políticas industriales para el desarrollo sustentable*, con especificación de objetivos, instrumentos y alcance temporal, el imprescindible desarrollo de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, y la corrección de las fallas de implementación.
- Un *nuevo régimen de bienestar y protección social* a fin de combatir la desigualdad y la cultura del privilegio, universalizar la protección social, brindar protección social ante los desastres y el cambio climático, universalizar, mejorar la calidad y desmercantilizar el acceso a la salud y la educación, promover un sistema de cuidados integral, público y desfeminizado, y fomentar una cultura de la igualdad sustantiva y la sostenibilidad.
- Políticas de reforzamiento de la *integración regional para un multilateralismo renovado*, considerando el espacio regional para la armonización de políticas, contemplando el comercio internacional en un mundo más sustentable ambientalmente y fomentando nuevos acuerdos globales para la gobernanza internacional.
- Políticas públicas y *construcción de consensos sociales*: el papel del Estado.

Como vemos no se citan tampoco aquí a los actores territoriales ni aparecen los gobiernos locales o regionales, ni tampoco el sector comunitario. Lamentablemente este es un documento de la CEPAL (2020) es un trabajo importante, incluso muy superior a los planteamientos que a veces uno está acostumbrado a leer en la Unión Europea, pero creo que se trata de un documento inacabado o incompleto.

Lo local no es algo marginal ni puede dejarse de lado, sobre todo si en algún momento tratamos de bajar de las formulaciones teóricas a las acciones concretas.

Madrid, 4 de junio de 2022