

Perspectivas de transformación en tiempos de emergencia

Red Latinoamericana por la Transformación Social-Ecológica

Dossier

- Panorama
- Estado y políticas públicas
- Economía y sostenibilidad
- Desafíos



La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

© 2020, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Ciudad de México
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

<http://www.fes-transformacion.org>

 FES Transformación Social-Ecológica
 @fes_tse
 Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Comuníquese con nosotros para solicitar publicaciones: transformacion@fesmex.org
Nuestras publicaciones son de distribución gratuita.

Coordinación del *Dossier*

Álvaro Cáliz

Revisión de estilo

Carlos Bauer

Ilustraciones

DAO

Diagramación

Enfoque Virtual, S.C. / Mirta Ripol

Seguimiento editorial

Mariel Navarro

Responsable

Astrid Becker

DIRECTORA DEL PROYECTO REGIONAL FES
TRANSFORMACIÓN SOCIAL-ECOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA

ISBN 978-607-8642-41-0

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Se prohíbe el uso comercial de cualquier material editado y publicado por la Friedrich-Ebert-Stiftung sin previa autorización de esta por escrito.

Contenido

Introducción	5
---------------------------	----------

PANORAMA

Después de la pandemia GONZALO MARTNER	11
Cambio climático, biodiversidad y coronavirus: hay que actuar ya MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA	15
El futuro pos-COVID-19: convivir, cuidar y cooperar FERNANDA WANDERLEY	19
¿Qué futuro se vislumbra después del COVID-19? HENRY MORA JIMÉNEZ	23
El derecho a la vida, a servicios públicos de calidad, y al trabajo decente ante la pandemia de COVID-19 VIVIANNE VENTURA-DIAS	27
Geopolítica y COVID-19 ALEJANDRO CHANONA	33

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La emergencia sanitaria y los pactos constitutivos de las sociedades capitalistas ÓSCAR OSZLAK	38
La pandemia desnuda los efectos de la captura corporativa VICTORIA MUTTI	43
Tributación, contención sanitaria y recuperación económica en América Latina MARÍA FERNANDA VALDÉS	47
Las políticas públicas en tiempos de pandemia: el castillo de naipes que se derrumbó en América Latina CAMILA CARRASCO-HIDALGO	51

ECONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD

La biodiversidad y los ecosistemas en la propuesta sostenible y progresista pos-COVID-19 ANTONIO DE LISIO	57
Energía y pandemia PABLO BERTINAT	60
La encrucijada del sistema productivo en la crisis del 2020 SARA CARIA	64
El extractivismo en tiempos de pandemia JOSÉ DE ECHAVE	69
Coyuntura: COVID-19 y producción de alimentos SANTIAGO J. SARANDÓN	73
Latinoamérica después de la pandemia: lo que está en juego ROBERTO KREIMERMAN	77
América Latina y el coronavirus: un choque anunciado y no prevenido ALICIA PUYANA MUTIS	81

DESAFÍOS

Un mundo feliz, la ficción que el COVID-19 destruyó ALEIDA AZAMAR ALONSO	87
Cuando acabe la pandemia, el cambio climático seguirá ahí ANTONINA IVANOVA	91
Nota sobre la ciudad que quisiéramos después del COVID-19 ALFONSO IRACHETA	95
La disputa por la nueva normalidad: horizontes de transformación en el siglo XXI ÁLVARO CÁLIX	100

Introducción

El presente documento es una edición especial de la serie *Cuadernos de la Transformación*. Se trata de un *dossier* que integra aportes de 21 intelectuales de Latinoamérica que forman parte de la *Red Latinoamericana por la Transformación Social-Ecológica*. Son artículos breves que analizan la coyuntura e identifican desafíos centrales para un cambio profundo en la gestión de las sociedades latinoamericanas.

En este rico caudal de pensamiento, se analizan tendencias y se esbozan los escenarios en los que está en juego nuestro futuro a partir de cuatro grandes apartados: Panorama, Estado y políticas públicas, Economía y sostenibilidad, y Desafíos. Vale decir que la mayor parte de las ideas planteadas en este *Cuaderno* provienen del enfoque conceptual publicado en el libro *Esto no da para más: hacia la transformación social-ecológica en América Latina*. La Red agradece al Proyecto Regional FES Transformación el espacio editorial para publicar estos textos.

América Latina vive momentos más tensos que de costumbre. El coronavirus y sus secuelas asolan en tiempos de estrechez fiscal y monetaria, un coctel venenoso para una región con agudas brechas de bienestar. Pese a la riqueza natural y cultural del continente, la precariedad campea en la vida diaria de su población, sobre todo en las ocupaciones, en el acceso a la salud y en el tipo de asentamientos donde vive la mayoría. La crisis en curso debería ser una oportunidad para cuestionar los pactos fundacionales sobre los que se sostiene la estructura social.

El impacto de la pandemia es solo la punta del iceberg de una crisis sistémica global. Llega en un momento en el que la disputa por la hegemonía capitalista presagia el fin de un largo ciclo. La sobreproducción de bienes choca con el estrangulamiento del poder adquisitivo de la población. El agónico capitalismo financierizado se resiste a morir, y está dispuesto a lo que sea por preservarse; exprimirá a los Estados hasta donde se le permita, pues solo el salvataje público y la inyección de dinero ficticio pueden sacar a flote el gigantesco cadáver de la economía especulativa. Mientras tanto, el espejismo de la bonanza se desvanece; el teatro del dinero sin respaldo y la excesiva deuda global parece cada vez más una opereta. Sin embargo, los intereses detrás del gran casino son muy poderosos, y lucharán con dientes apretados por salvar sus privilegios. Muy poco les importa la gente, la naturaleza, la democracia.

El cambio climático y la destrucción de la biodiversidad muestran los límites de la apuesta por la acumulación ilimitada de riqueza. El planeta respira un poco cuando frenamos los insensatos modos de extracción, producción y consumo, pero este freno deja daños sociales mayúsculos. La deuda social y ecológica debe ser atendida de modo integral, por previsión y no por la aparición de catástrofes. Se dice que esta pandemia podría ser un aviso de lo que nos espera si no se cambia la manera en la que nos relacionamos con los ecosistemas. La era de los combustibles fósiles, la sobreexplotación de la biósfera y la obsolescencia programada ya no da para más.

La diseminación del coronavirus ocurre a raíz de las actividades humanas que transgreden los umbrales de seguridad de la naturaleza. El COVID-19 acelera tendencias que han venido fraguándose hace décadas, al tiempo que desenmascara realidades bochornosas que hemos aceptado como normales. En medio de la tormenta, se abre una ventana de oportunidad para hacer frente a las causas profundas de la crisis que azota a la región; sin embargo, no será una empresa fácil: son enormes las presiones para recrear los principios rectores de la vieja normalidad. Para imaginar e impulsar otras trayectorias se requiere una movilización que, partiendo de lo local, alcance dimensiones continentales.

Los artículos de esta compilación subrayan que la coyuntura expone de nuevo las hondas carencias de los sistemas de salud, de los cuidados y de la protección social. Esto se combina con la endeble estructura económica y laboral, por demás concentrada en ocupaciones precarias en el sector de los servicios. La emergencia reafirma también la importancia de ocupaciones que suelen ser subvaloradas.

Por supuesto que es urgente contener los peores efectos de la propagación del virus, con especial atención a las poblaciones más vulnerables, pero además se impone analizar y proyectar las respuestas en un horizonte de mediano y largo plazo. Los estudios prospectivos advierten de una mayor frecuencia de eventos catastróficos en las próximas décadas, por lo que se vuelve necesario preparar a las sociedades para anticipar y gestionar los riesgos.

También es oportuno poner la mirada en los sesgos de las respuestas a la emergencia. Destaca la escasa cooperación multilateral para buscar tratamientos que detengan los brotes de contagio. En cambio, vemos una competencia feroz en la carrera por inventar la “vacuna”. En algunos países, las medidas de excepción sirvieron de pretexto para reforzar dispositivos de control que limitan sobremanera las libertades personales. En otros, aparte de las falencias para

gestionar la cuarentena, la ocasión fue propicia para reincidir en actos de corrupción en las compras públicas y aplicar criterios cuestionables para la asignación de las ayudas.

De cualquier manera, cabe mencionar que la mayoría de los gobiernos de América Latina habilitó significativos recursos financieros para paliar la situación, lo cual es una buena noticia que muestra que, cuando hay voluntad política, se pueden tomar decisiones impensadas en favor del bienestar colectivo. La gran interrogante es quiénes y cómo se pagarán los gastos que han acarreado estos tiempos de excepción.

La pregunta es válida si se toma en cuenta que, tras las oleadas de COVID-19, cuando se logre aplanar la curva de contagios y se evaporen las ayudas transitorias, cobrarán mayor relieve las exigencias económicas por la pérdida de empleos y el cierre de miles de pequeñas y medianas empresas. ¿Qué margen de maniobra fiscal tendrán los gobiernos para acometer las brechas estructurales y las secuelas de esta emergencia? Es obligación de los Estados nacionales no escatimar esfuerzos para sacar adelante a los países; sin embargo, es previsible que sus acciones serán insuficientes, por lo que la cooperación internacional tendría un papel relevante para financiar la recuperación de los países, sobre todo de aquellos con menores márgenes de maniobra. Pero el auxilio no debe condenar a los Estados a la deuda perpetua, ni avalar destinos de los fondos que terminan beneficiando a los intereses corporativos y a las redes de corrupción pública.

La heterogeneidad productiva del capitalismo rentista, la desigualdad atroz y la destrucción de los ecosistemas conforman en los países de la región una tríada que merma la capacidad de respuesta en épocas de crisis. La ausencia de una institucionalidad robusta del Estado social democrático está en la base de los problemas señalados. Prevalece una estructura oligárquica del poder. Los déficits del Estado se asocian con la desfinanciación de actividades centrales para la reproducción de la vida y, no menos importante, con la debilidad de las reglas de juego, sanciones y estímulos para ampliar las esferas portadoras de un cambio territorialmente equilibrado, a la altura de los desafíos de nuestro tiempo.

La cuarentena aplacó de modo temporal la agitación social que ya se mostraba en varios países de la región, pero es probable que la convulsión aflore de nuevo al cabo de unos meses si los gobiernos siguen reacios a mirar más allá de la contingencia. Con finanzas públicas anémicas y una gran desconfianza en las élites políticas, la legitimidad democrática está en riesgo. Si el malestar ciudadano no se canaliza adecuadamente, hay un alto riesgo de regresiones autoritarias por la expansión de proyectos políticos antidemocráticos.

En contrapunto, hay que resaltar las numerosas iniciativas de solidaridad que redes comunitarias y de la economía social han activado para responder a la calamidad pública. Las acciones van desde apoyos en las tareas de cuidado o facilitación de créditos blandos, hasta ayudas en la distribución y provisión de bienes esenciales, como alimentos, medicinas y productos de higiene. Allí radica un potencial de cambio social que necesita ser estimulado y ampliado desde las políticas públicas. La combinación de servicios públicos universales con múltiples iniciativas comunitarias para atender problemas sociales es una condición necesaria para la transformación.

En cuanto a los retos de medio y largo plazo, la disputa por la nueva normalidad debería ser un asunto cardinal en la agenda de los partidos y colectivos sociales progresistas. La contienda por las ideas es, antes que nada, una lucha en el ámbito de la cultura. Hoy más que nunca, el futuro es un campo repleto de encrucijadas; optar por uno u otro camino es un acto de poder y de capacidades institucionales. La solución de los problemas no puede confinarse al corto plazo ni quedar en manos del mercado o de la tecnocracia del Estado. Se requieren acuerdos plurales de largo aliento, plasmados en las políticas públicas, con un marco regulatorio que promueva transformaciones capaces de revertir las relaciones sociales excluyentes y predatorias.

Por lo tanto, debe evitarse que los esfuerzos persigan remozar la vieja normalidad apolillada que se cae a pedazos. La reconstrucción del tejido social y de la economía debería ser algo más que una mera recuperación, debería apuntar hacia un rediseño, una reinención que persiga la prosperidad compartida y sostenible. Sin perjuicio de los fondos requeridos para la atención de las urgencias y para fortalecer los servicios sociales estratégicos, hay que plantar lucha por programas de reactivación que apunten al cambio por infraestructuras amigables con el ambiente y la inclusión, a condiciones de trabajo más creativas y dignas, así como a circuitos productivos cortos, densos, orientados a satisfacer necesidades prioritarias y con menor desperdicio de energía y materiales.

La transformación social-ecológica adquiere mayor relevancia en esta hora. Es una propuesta política que asume el reto de enfrentar las crisis globales, cuyos efectos vuelven inviable la vida en el planeta. Se le concibe como un cambio cultural, desde una postura comprometida con la inclusión social, la suficiencia económica y la justicia ambiental. Es un enfoque alternativo que acoge, articula y propone cambios sistémicos en las relaciones sociedad-naturaleza, así como en las relaciones sociales que determinan las posiciones y roles de individuos y grupos. Mediante la reconfiguración de estas relaciones, promueve círculos virtuosos entre la suficiencia en la provisión de bienes y servicios esenciales, una mayor equidad social, de género y racial, y la protección ambiental.

La emergencia deja lecciones que validan los planteamientos del enfoque de transformación social-ecológica. Además de la necesidad de repensar el mundo laboral y la provisión de servicios públicos como la salud, la educación y la seguridad social, queda en evidencia la forma absurda de ocupar el territorio al compás de la expansión extractivista y de la especulación urbana. Vemos que la manera como se construyen y habitan las ciudades responde en poco o nada a la búsqueda del bienestar general. La segregación y precarización de las zonas en las que vive la mayoría de la población atenta contra la efectividad de las medidas de confinamiento; peor aún, desata otros males de igual o mayor calado.

Asimismo, la parada abrupta de las actividades económicas revela cuáles rubros son esenciales para la vida. También cuestiona la racionalidad del consumo masivo y de las cadenas globales de suministro, tan poco sensibles a la satisfacción de las necesidades prioritarias, y tan sesgadas hacia la rentabilidad corporativa. América Latina se ha preocupado por la exportación de materias primas y por atraer inversiones a costa de salarios bajos, generosos incentivos fiscales, y de soslayar los pasivos ambientales; en cambio, es notable la negligencia en proveer a su población de bienes y servicios vitales. Es impostergable que la región y sus países amplíen sus grados de autosuficiencia y articulación, como requisito para insertarse de manera más inteligente y menos subordinada en la economía global.

En tiempos de confinamiento, no hay que perder de vista lo que está en juego, incluso si la emergencia *per se* puede nublar el panorama. Generar pensamiento estratégico, a partir del análisis de la coyuntura, es crucial para delinear el campo de lucha de la acción colectiva. Este *Cuaderno* se ubica en esa línea. Se agradece a los autores y a las autoras la espontánea cooperación para hacer posible el *dossier*. Esperamos que esta iniciativa contribuya al debate y a la propuesta sobre las alternativas más oportunas para los países y la región en su conjunto.

PANORAMA



Después de la pandemia

Gonzalo Martner *

Es difícil realizar conjeturas con algún grado de certeza sobre los escenarios de la realidad latinoamericana después de la pandemia por COVID-19. La estabilidad política democrática (con lo que pase en Brasil como inquietante referencia), así como muchos procesos económicos, ambientales y sociales, estarán puestos en cuestión y evolucionarán en sentidos diversos y probablemente contradictorios. No obstante, es necesario delinear algunas de las trayectorias posibles.

Escenarios distópicos

Siguiendo a Daren Acemoglu,¹ es posible delinear tres trayectorias no deseables. La primera es la de la “continuidad trágica” del declive de las instituciones y de la mantención de las desigualdades económicas y sociales que han devenido endémicas a escala global. La segunda es la de la prolongación del “momento hobbesiano” de verticalidad estatal, bajo el supuesto de la ineficiencia de la gobernanza democrática frente a las “nuevas amenazas”. Aquí las refe-

* Director del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Fue presidente y secretario general del Partido Socialista de Chile. Exmiembro del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (CEAP).

1. Daren Acemoglu: “The Post-COVID State” en *Project Syndicate*, 5/6/2020, disponible en <<https://www.project-syndicate.org/>>.

rencias serían el modelo chino de control social, la represión militar en Estados Unidos, y los Estados de “seguridad nacional”. La tercera es la trayectoria de la “servidumbre digital”, en la cual los gigantes tecnológicos y de capitalismo de plataforma sustituyen a gobiernos en bancarrota en sus funciones sanitarias y sociales, configuran nuevas formas desreguladas de teletrabajo, y guían los confinamientos y el “distanciamiento social” mientras continúan manipulando los datos personales, y determinando las conductas colectivas en medio de una enorme concentración privada de poder sin control democrático.

El escenario de un “Estado de bienestar 3.0”

Acemoglu postula que existe la alternativa deseable de un “Estado de bienestar 3.0”, el cual se plantea como un avance con respecto al que emergió en la posguerra y al que resultó de las reducciones de la era neoliberal. Este nuevo Estado de bienestar tendría las características de una mejorada gobernanza democrática, con gobiernos que asumen más responsabilidades y son más eficientes y democráticamente controlados, para construir una más fuerte red de seguridad social, una mejor coordinación y una más inteligente regulación de los actores económicos, así como un fortalecido sistema de salud pública.

Este esquema es un punto de partida para detener la desregulación de los mercados que acompaña a la actual globalización capitalista. Para iniciar un camino de reversión de las inequidades distributivas más agudas, este esquema debe incluir un cambio urgente hacia un amplio sistema de tributación progresiva, negociaciones colectivas de las condiciones de trabajo

que se realicen con sindicatos por ramas, y territorios fuertes y respetados. Pero es solo eso, un punto de partida.

Cabe asumir, además, la presencia de regresiones sociales en América Latina que se pueden prolongar en el tiempo, como la ampliación de la economía informal, la pérdida de empleos y su precarización (digital o no), o la salida de muchas mujeres del empleo formal y su confinamiento en el trabajo doméstico. Si se quiere evitar crisis sociales de proporciones mayores, será prioritario repensar y activar políticas de empleo de mucha mayor envergadura que las existentes, incluyendo el establecimiento o ampliación de una esfera del trabajo social en servicios a las personas y en servicios ambientales al margen de los mercados. Por último, se debe producir un cambio de régimen de producción/consumo para mejorar la resiliencia ambiental: es ineludible abordar la transgresión creciente de los límites planetarios por la actividad de las sociedades humanas. En buena medida, la



propia pandemia de COVID-19 nace de la expansión incontrolada de la frontera productiva y de tráfico de animales no domesticados.

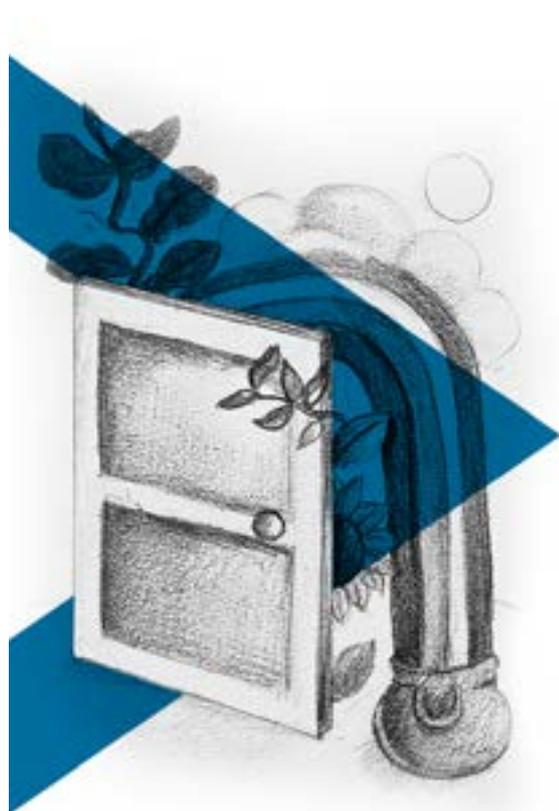
El escenario de transformaciones democráticas y social-ecológicas

Desde el ángulo de los intereses de la mayoría social y de sus expresiones y representaciones plurales, las respuestas en un horizonte de tiempo más largo requieren encontrar los probablemente sinuosos caminos que conduzcan a fortalecer las institucionalidades democráticas como alternativa a los escenarios distópicos mencionados. Estas respuestas deben incluir más mecanismos extendidos de participación social, especialmente en la diversidad de los territorios y sus culturas, para que se transformen, entre otras dimensiones, en un soporte de la acción estable de control de la actual pandemia. También serán necesarios mecanismos de control colectivo de las amenazas

sanitarias que la depredación ecológica seguirá produciendo mientras la actividad productiva y la conformación de las ciudades y hábitats no se transformen estructuralmente hacia una resiliencia tanto social como ecosistémica.

En efecto, la primera tarea pospandémica será asumir las innumerables debilidades institucionales expuestas por la crisis sanitaria y, a partir de ese reconocimiento, bregar por un cambio en las formas de gobierno hacia una democracia eficaz, descentralizada, proba, basada en un Estado de derecho socialmente respetado y en capacidades de acción colectiva que combinen el rol de la ciencia con la participación social.

En segundo lugar, se requiere pensar en las modalidades más rápidas posibles de sustitución del capitalismo desregulado y financierizado, a fin de transitar hacia una nueva economía moderna y compleja, orientada al bienestar equitativo y sostenible. El interés general indica que es ineludible sustituir el vigente régimen de producción, cuyo carácter depredador de los seres humanos y de la naturaleza, de consumo desenfrenado y de inequidad estructural en los órdenes productivo, social y de género, fue develado con más intensidad por la crisis sanitaria. Esto supone avanzar a una estrategia de reconversión productiva y de crecimiento-decrecimiento que debe incluir un gran crecimiento de la producción de alimentos saludables, de las energías renovables, de los objetos reparables, de larga duración y de bajo consumo de energía, de los servicios a las personas y de los servicios a la producción innovadora y compatible con la resiliencia de los ecosistemas. En contraparte, la reconversión debe incentivar el decrecimiento liso y llano de la energía basada en hidrocarburos, de la alimentación industrial no saludable, de la producción con obsoles-



cencia programada, del sobreendeudamiento que grava el presupuesto de los hogares con intereses sobre intereses, y de finanzas que lesionan a las empresas productivas, junto a servicios básicos entregados con rentabilidades monopólicas que no tienen justificación alguna y alimentan la concentración económica. Deberá persistir bajo nuevas modalidades un sector de alta productividad, articulado en parte con las grandes cadenas globales, pero con plena captación tributaria y nacional de las rentas. Este sector deberá utilizar tecnología verde de punta, que contribuya a sostener las formas sociales de producción, empleo y subsistencia, la cobertura de riesgos sociales y las inversiones verdes que la reconversión necesitará en gran volumen.

Los instrumentos para lograr la reconversión deberán ser tarifarios, tributarios, financieros y reglamentarios, con formas mixtas de propiedad, con mercados regulados y una amplia prestación pública de bienes y servicios al margen del mercado. Otros elementos de la nueva economía serán las cadenas territoriales de abastecimientos básicos con alta capacidad de integración social y de respuesta

sanitaria en los territorios, junto a ciudades ecoproductivas, dotadas de transporte público de calidad y amplio espacio para el teletrabajo y la educación digital. Tal economía no discriminará por género ni origen social o nacional, y garantizará un cuidado infantil y de los adultos mayores que saque a las mujeres de la sobrecarga inequitativa actual mediante amplias redes sociales de cuidado en cada territorio. La educación preparará con rigor a cada cual para el libre desarrollo de sus proyectos de vida, y promoverá los valores básicos que la sociedad decida democráticamente compartir.

Para que este proceso se desencadene, la actividad productiva deberá dejar de medirse con el indicador del producto interno bruto (PIB) por habitante, el cual no considera el bienestar, la distribución ni la sostenibilidad social y ambiental. La magnitud de la actividad medible en términos monetarios y su crecimiento deben ceder su centralidad a la magnitud de las brechas existentes en las capacidades de producción y distribución, pues solo así podrá sostenerse en el tiempo un bienestar equitativo y ambientalmente resiliente, tanto a nivel global como en cada sociedad y territorio.



Cambio climático, biodiversidad y coronavirus: hay que actuar ya

Manuel Rodríguez Becerra *

La urgencia de enfrentar el cambio climático y la pérdida de integridad de la biósfera es la misma hoy que antes de la crisis de COVID-19: hay que actuar ya. Estas dos amenazas fabricadas por el *Homo sapiens*, con una alta interdependencia, tienen la más alta jerarquía en la profunda crisis ambiental que hoy enfrenta el planeta y que incluye, también, una mayor escasez de agua, la acidificación de los océanos, la desestabilización de los ciclos de nitrógeno y

fósforo, el adelgazamiento de la capa de ozono, y el empobrecimiento de los suelos.

El deterioro y destrucción de los ecosistemas de los bosques están relacionados con el estallido de la actual pandemia. Los científicos habían advertido, al menos durante dos décadas, que la intervención de diversos ecosistemas terrestres aumenta el riesgo de contraer virus que circulan entre la fauna silvestre.

* Profesor-investigador en la Universidad de los Andes. Es miembro fundador del Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. Fue el primer ministro del Medio Ambiente de Colombia.

La propagación del COVID-19 también se explica por factores como la expansión continuada de la economía mundial, la creciente urbanización y alta densidad poblacional de muchos centros urbanos, la adopción en las ciudades de costumbres alimentarias rurales, y los sistemas de transporte globalizados.

Señales contradictorias de los países de América Latina frente a la crisis ambiental *vis a vis* el coronavirus

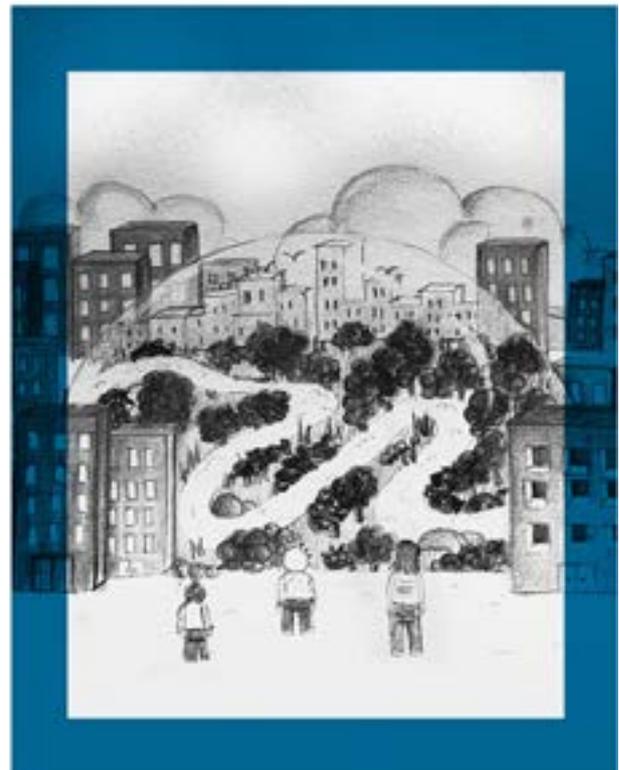
Como evidencia el caso de la Amazonia, en apenas tres meses la crisis del coronavirus SARS-CoV-2 ya ha tenido consecuencias negativas para el cambio climático y la conservación de la biodiversidad en América Latina. En la Amazonia brasileña la deforestación aumentó más del 50% en los primeros tres meses de 2020 en comparación con el mismo periodo del año pasado. Algo similar ocurrió en Colombia. Pero lo preocupante es que la deforestación y los incendios forestales se habían incrementado en forma alarmante en los tres años anteriores a la pandemia, entre 2016 y 2019; es decir, después de que se firmara el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Esto contrasta con la percepción del público en general, tanto en la región como en el mundo, según la cual esta crisis está contribuyendo a mejorar el medio ambiente por la menor contaminación del aire en las ciudades o por el hecho de que muchas especies de fauna han recuperado nichos que antes les pertenecían.

Sin duda, ha habido una disminución en las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sistema de transporte y la industria, pero estos fenómenos desaparecerán gradualmente en la medida en que la actividad económica se recupere. Esta temporal “recupe-

ración de la naturaleza” no habrá sido en vano, ya que por lo menos habrá servido para crear más conciencia de que el ser humano hace parte del entorno, y de que con su acción está poniendo en riesgo los soportes mismos de la vida en la Tierra.

El cambio climático golpeará a Latinoamérica con mucho más rigor que a otras regiones del mundo, en particular en la zona intertropical, como nos lo recuerdan, por ejemplo, los impactos que ya se han producido en el Gran Caribe. Lo complejo de esta extraordinaria amenaza reside en que, aunque los países de Latinoamérica cumplan a cabalidad con sus compromisos internacionales, la región estaría condenada al desastre si el resto del mundo se rezaga en el cumplimiento de los suyos.

En contraste, para la integridad de la biósfera, lo que se haga o no se haga en América Latina, en ciertos campos, tendrá repercusiones globa-



les y regionales de alto alcance. Ese es el caso de la Amazonia: si la deforestación superase aproximadamente el 25% en la gran cuenca, se traspasaría un punto de inflexión (*tipping point*) a partir del cual se produciría un proceso de colapso de grandes extensiones de selva, que se traduciría en una sabanización de algunas regiones, la emisión masiva de gases de efecto invernadero y con unos cambios profundos en los regímenes de lluvias de diversas regiones del continente, a raíz de la desestabilización que estos fenómenos traerían en los denominados ríos aéreos. Si se considera el caso de Asia, cuya altísima deforestación se asocia con la actual pandemia de COVID-19, podría lanzarse la hipótesis de que las pérdidas forestales aumentan el riesgo de que se originen pandemias en América Latina.

Una oportunidad para reactivar la economía, generar empleo y combatir el cambio climático y el declive de la biodiversidad en Latinoamérica

La prioridad para los gobiernos de América Latina durante la pandemia y en la pospandemia será necesariamente la salvaguarda de la vida y de los ingresos de las personas. Pero en muchos casos esa prioridad deberá converger con el desafío de enfrentar la crisis ambiental del planeta.

Así como la pandemia ha aumentado las amenazas para el medio ambiente, su superación podría verse como una oportunidad para enfrentar la crisis ecológica a la vez que se coadyuva a recuperar la economía y a generar empleo. A continuación, se perfilan algunas oportunidades de cambio en las políticas ambientales en la dirección que hemos planteado desde el Grupo de Trabajo Transformación Social-Ecológica en

América Latina. Se entiende que estos cambios son necesarios y podrían significar un viraje sustantivo para la protección ambiental en la región, pero no son suficientes para superar la crisis social y ambiental. Como hemos subrayado desde este grupo, dicha tarea requeriría una transformación profunda del actual modelo de desarrollo de los países de América Latina.

Aquí algunas recomendaciones de políticas:

1. Establecimiento por parte de los gobiernos de condicionalidades de mejora en el desempeño ambiental (incluyendo la sustantiva disminución de los gases de efecto invernadero) a aquellas empresas —grandes, medianas y pequeñas— a las que les suministren soporte económico de diversa naturaleza (créditos, subsidios, recursos concesionales) para enfrentar la crisis. Algunos gobiernos del mundo comienzan a aplicar esta estrategia, como, por ejemplo, en el sustantivo apoyo económico acordado por el gobierno francés con Air France, condicionado a que la empresa cumpla metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y del ruido.
2. Adelantar programas masivos de reforestación (incluyendo de tipo comercial) y, en general, de restauración de ecosistemas. Deberán priorizarse aquellos que, además de los beneficios ambientales en la protección de la biodiversidad, y mitigación y adaptación al cambio climático, presenten altas tasas de generación de empleo.
3. Adelantar programas masivos de pagos por servicios ambientales como una de las vías para detener la deforestación de bosques estratégicos, como el amazónico o los que conforman el corredor mesoamericano.
4. Aclarar los títulos de la propiedad de la tierra en los países en que ello es aún precario, y

establecer un sistema tributario que penalice la subutilización del suelo.

5. Adelantar programas de transformación ganadera mediante los sistemas silvopastoriles, dirigidos en particular a los pequeños y medianos propietarios. Estos sistemas simultáneamente incrementan la productividad de carne y leche, protegen las aguas y los suelos, mitigan el cambio climático y enriquecen la diversidad biológica de los ecosistemas ganaderos.
6. Fomentar la agricultura ecológica y la incorporación en la agricultura intensiva de prácticas basadas en los principios de aquella. Es evidente que buena parte de la solución al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la protección de los suelos y las aguas, entre otros problemas, reside en la transformación de los ecosistemas ganaderos (a que se hizo referencia en el inciso 5) y de los ecosistemas de cultivos agrícolas.
7. Avanzar en la descarbonización de la economía y, en particular, en la transición hacia energías renovables.
8. Iniciar con contundencia el tránsito hacia una economía que se base más en la agregación de valor y menos en el extractivismo de minerales y petróleo.

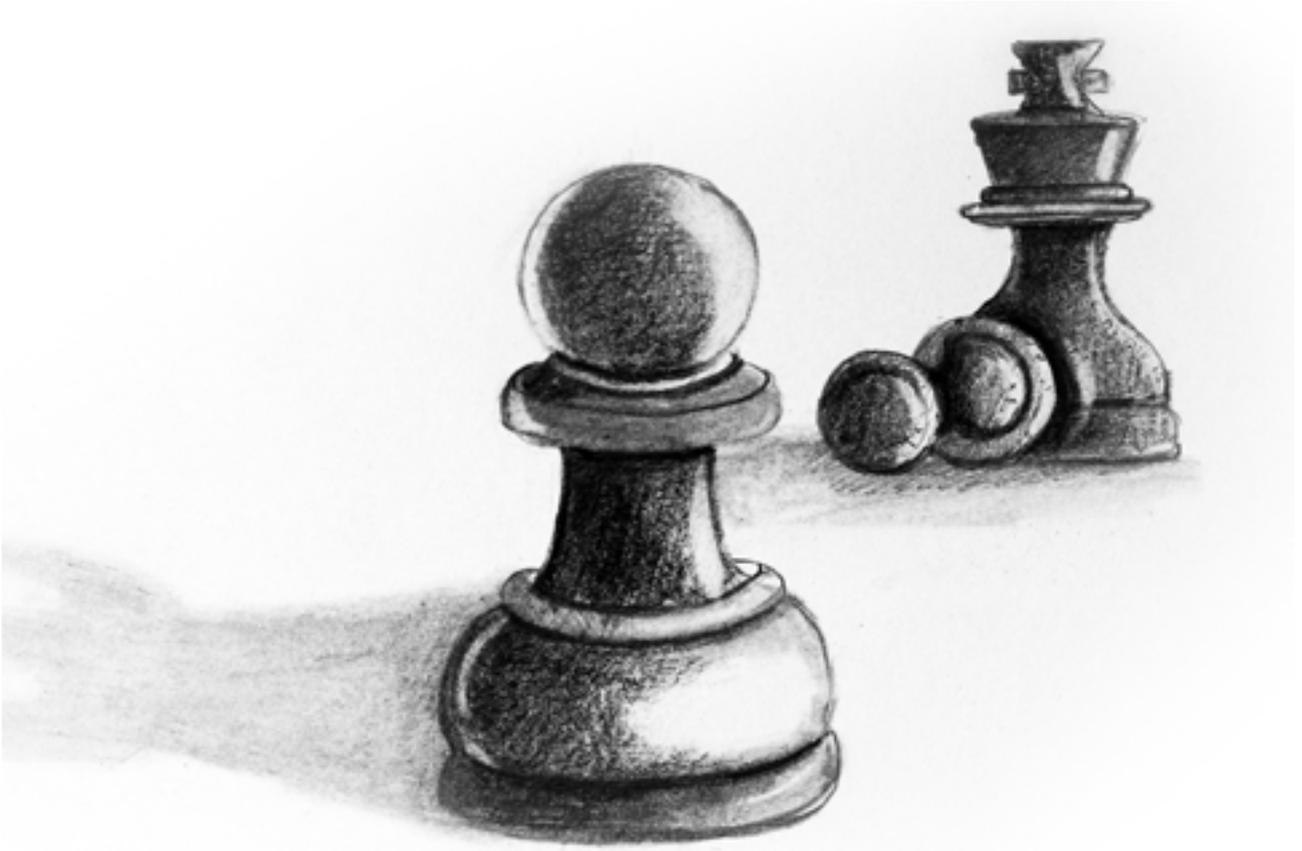
El Grupo de Trabajo Transformación Social-Ecológica ya ha identificado estas y otras recomendaciones de política dirigidas a enfrentar la crisis ambiental. Aquí se quiere insistir en ellas en el contexto de la pandemia como medio para reactivar la economía, generar empleo y, simultáneamente, enfrentar el cambio climático y la pérdida de integridad de la biósfera.

En todos los casos se ha indicado que deben ser intervenciones cuando menos sustantivas y masivas, pues la erradicación de la pobreza y de los problemas ambientales globales solo se lo-

grará dirigiendo una parte sustantiva del ahorro nacional a las mismas. No sobra recordar que, en el pasado reciente, algunos países desarrollados han utilizado la economía verde como medio de reactivación económica; así, por ejemplo, Alemania y Corea del Sur dirigieron una parte significativa del ahorro nacional a inversiones en este campo. O, en otras palabras, se requieren políticas macroeconómicas y mesoeconómicas para que América Latina sea capaz de enfrentar al mismo tiempo la erradicación de la pobreza y la crisis ambiental, tal como ha argüido el economista José Antonio Ocampo, exdirector de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Hoy se desconoce cuál será el papel que juegue el sistema financiero internacional público en las políticas sociales y ambientales frente a la pandemia. Pero es claro que, entre más se profundice la crisis económica, mayor será la intervención en Latinoamérica del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Suramérica. Si la región se enfrenta, como podría ser el caso, a la mayor recesión después de la Segunda Guerra Mundial, las intervenciones de estas organizaciones en las economías de los países de la región serían evidentemente considerables.

Por ello, es esencial remarcar que la financiación de los Estados debería priorizar el combate a la pobreza, la miseria y los problemas ambientales globales. Las políticas deberían estar comprometidas con la realización efectiva del Acuerdo de París. Como se afirmó al inicio de este escrito, la urgencia de enfrentar el cambio climático y la pérdida de integridad de la biósfera es la misma hoy que antes de la crisis de COVID-19: hay que actuar ya.



El futuro pos-COVID-19: convivir, cuidar y cooperar

Fernanda Wanderley*



Estamos experimentando un cambio de época. La pandemia de COVID-19 se propagó por el mundo desconociendo fronteras geográficas y políticas, e hilvanó la experiencia individual y colectiva de nuestra condición de humanidad que habita una sola casa común: nuestro planeta.

Al mismo tiempo, puso al desnudo las desigualdades económicas, sociales y políticas entre los países y al interior de los mismos. Esta cri-

sis, inesperada para la mayoría, y más dramática para unos que para otros, pero universal en el sentido más preciso de esta palabra, abre la oportunidad de aprender importantes lecciones sobre el carácter insostenible de la “normalidad pre-COVID-19”, y de trastocar las prioridades de inversión y política pública para construir una nueva “normalidad pos-COVID-19” que se enmarque en los límites biofísicos del planeta y se oriente al ejercicio universal de los derechos humanos y sociales.

* Socióloga. Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana.

La importancia de los cuidados en las familias y en la sociedad está siendo dramáticamente expuesta por la crisis sanitaria actual. La palabra *cuidado* nunca fue tan utilizada como en la actual pandemia: una búsqueda en Google de los términos “cuidado y COVID-19” tuvo como resultado 117 millones de entradas, una muestra de cómo la vulnerabilidad frente al virus y el distanciamiento social visibilizaron la centralidad de los cuidados para sostener la vida.

De pronto nos fijamos en el valor de ciertas actividades cotidianas, realizadas mayormente por mujeres en los hogares y los espacios públicos: el aseo; la compra y la preparación de alimentos; la atención de los niños, adultos mayores, personas enfermas y con discapacidad. Estos trabajos todavía no son correctamente computados en las medidas de generación de riqueza de los países, debido a que muchos de ellos no poseen un “precio en el mercado”.

De igual manera, la pandemia visibiliza el valor de los trabajadores remunerados proveedores de cuidado: el personal de salud, los productores y vendedores de alimentos y medicinas, los trabajadores de recolección de basura, entre muchos otros. Junto con las fuerzas de seguridad y los comunicadores sociales, estos son los trabajadores más expuestos al contagio. Las manifestaciones de gratitud de parte de la ciudadanía en varios países son prueba de la toma de conciencia de la importancia vital de su labor.

El aislamiento social, el cierre de las escuelas y el aumento de las personas enfermas incrementan los trabajos no remunerados y de cuidado en las familias y, a su interior, la sobrecarga del trabajo de las mujeres. Esta situación es mucho más grave en los hogares que presentan hacinamiento, carencias en el



acceso a servicios básicos, e ingresos laborales insuficientes. La creciente desigualdad en la distribución de los trabajos de cuidado, tanto al interior de las familias como en el conjunto de la sociedad, pone en riesgo los avances en el ejercicio de derechos alcanzados en la región latinoamericana. De hecho, el incremento de la violencia doméstica es la cara más dramática de la inequidad de género en el contexto de confinamiento.

Las amplias evidencias de la importancia de las políticas de cuidado para frenar la reproducción de las desigualdades de género, generacionales y de clase fueron decisivas para el reconocimiento del derecho al cuidado en el marco normativo internacional y en los acuerdos regionales en las últimas décadas. Su incorporación en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 significó un paso fundamental en el marco de los acuerdos globales. El objetivo 5 “Alcanzar la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas” incluye el mandato de

“reconocer y valorar el cuidado no remunerado y el trabajo doméstico”. La meta 5.4 establece la responsabilidad de los Estados de “proveer servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social, bajo el enfoque de la corresponsabilidad del cuidado”.

Así como, a lo largo de la historia, las pandemias permitieron saltos significativos para la humanidad, la pandemia al inicio del siglo XXI abre la oportunidad para transformaciones profundas en el sistema económico y social frente a los profundos desequilibrios ambientales, sociales y económicos. Para esto, un cambio prioritario en la construcción de la nueva normalidad pos-COVID-19 es la ampliación de las políticas de cuidado en el centro de una nueva generación de políticas sociales y económicas.

En la reconfiguración del nuevo orden social, el cuidado deberá consolidarse como un bien común con la ratificación del rol central del Estado como garante del ejercicio pleno de los

derechos humanos y sociales, así como de una gobernanza global regida por los principios de solidaridad, justicia, cooperación y equidad.

Las políticas de cuidado abarcan un conjunto amplio de áreas de intervención mediante la coordinación entre Estados, organizaciones públicas no estatales, organizaciones privadas y familias en todos los niveles territoriales. Asimismo, las políticas de cuidado se intersecan con las políticas económicas, ambientales, educativas, culturales, laborales, de salud, de desarrollo territorial y habitacional. Desde el enfoque de derechos, se sostiene que las políticas sociales tienen que orientarse por el principio de universalidad, aunque al implementarse requieran en una primera etapa de mecanismos de focalización hacia los sectores menos favorecidos.

Un sistema público integral de servicios de cuidado es uno de los pilares centrales de las políticas de cuidado. La superación del enfoque asistencialista, la garantía de sostenibilidad financiera y la manutención de la calidad de los servicios de cuidado requieren que estos no estén dirigidos únicamente a las familias empobrecidas y que, más bien, atraigan a las clases media y alta. Por ello, la focalización debe ser entendida no como un fin, sino como un medio para lograr la universalidad de los servicios (sin perder de vista que las políticas de cuidado tienen una importancia central para las familias de bajos ingresos, las cuales no pueden solucionar las tensiones entre la vida familiar, laboral y formativa a través de la compra de servicios de cuidado en el mercado).

Las políticas de cuidado tienen el importante rol de prevenir un conjunto de problemas que vulneran los derechos de la infancia, de los adultos mayores, de las personas con disca-



pacidad, de los enfermos, y de las mujeres y hombres con responsabilidades familiares. En relación con la niñez y la adolescencia, las políticas integrales de cuidado pueden prevenir la exposición a las actividades delictivas, el consumo de drogas, el ingreso temprano en el mercado laboral en detrimento de la formación educativa, la inseguridad física y emocional, la violencia sexual intra y extrafamiliar, el embarazo adolescente, los problemas de salud relacionados con la permanencia de los niños y adolescentes en espacios públicos inadecuados, menores niveles de rendimiento escolar debido a la alimentación deficitaria y carencia de apoyo, entre otros problemas sociales. De esta manera, se vuelve una nueva política social muy potente para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

De hecho, América Latina no ha podido superar su posición como la región más desigual y con los niveles más altos de pérdida de patrimonio ambiental del planeta. Estos indicadores expresan la insostenibilidad de las vías de desarrollo que no se fundan en dinámicas de generación de riqueza respetuosas de los límites biofísicos del planeta y promotoras del bienestar social. En América Latina, se plantea el desafío de repensar la economía, para alinearla con una

transformación de la estructura productiva compatible con la sostenibilidad ambiental, la generación de empleo de calidad y la ampliación de la protección social universal —fundada en la noción de *cuidado* como bien común—. Estos pilares se complementan de manera sinérgica para transitar hacia una nueva normalidad más próspera, libre de pobreza, más equitativa y armónica con el medio ambiente.

En síntesis, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 condensa una crisis civilizatoria muy profunda, y viene a reforzar las movilizaciones ciudadanas que crecientemente exigen respuestas al gran dilema de la actualidad: satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, en un marco democrático y de justicia social. Tenemos la oportunidad de comprender la gran lección de la pandemia del inicio del siglo XXI: la vida humana es lo más importante y es vulnerable; y cuando la vida se encuentra en riesgo la economía se detiene, el mundo se paraliza. Por lo tanto, si no todos los habitantes de un país, de una región y del planeta están sanos y tienen una vida digna en equilibrio con los ecosistemas, todos estamos en constante y creciente riesgo.



¿Qué futuro se vislumbra después del COVID-19?

Henry Mora Jiménez *



Este breve texto no es un ensayo de futurología. Y no lo es, porque solo busca proyectar algunas de las tendencias que ya están en curso en ciertas áreas de la economía, el trabajo, las nuevas tecnologías y la salud pública, entre otras. Es previsible que las mismas se acentúen en los próximos años, pero con más fuerza y rapidez de lo esperado antes de la pandemia. Partimos de una constatación histórica: las grandes revoluciones (neo-

lítica, industrial), la caída de grandes imperios (romano, azteca, etc.), las grandes guerras (I y II Guerras Mundiales) y las grandes pandemias (viruela, peste bubónica, gripe española, etc.); suelen provocar, precipitar o acelerar grandes cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos.

También partimos de una hipótesis razonable: en la próxima década, el temor a la aparición

* Economista. Docente en la Universidad Nacional de Costa Rica. Fue diputado y presidente de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

de nuevos y letales virus que puedan afectar a la población humana, junto con las preocupaciones por el calentamiento global y sus graves consecuencias en los ecosistemas y en la salud humana, obligarán a aquellos países que no quieran verse arrastrados hacia crisis humanitarias de enormes proporciones, a realizar ingentes inversiones en salud, ciencia y tecnología, así como en educación y formación de altísimo nivel. Estas inversiones pueden ser o no congruentes con una apuesta por la radical disminución de las desigualdades que, por ahora, vemos acentuarse.

Algunas sociedades optarán por servicios de salud universales y más igualitarios, pero otras podrían decidirse por servicios avanzados de salud mercantilizados y, consecuentemente, solo accesibles para las minorías dominantes.

En materia de empleo, el teletrabajo y las comunicaciones a distancia avanzarán a paso acelerado, tal como ya está ocurriendo en medio de la presente crisis. Esta menor movilidad física tendrá efectos importantes en la industria de la construcción de oficinas, en el transporte público y privado, y en la distribución a domicilio de bienes y servicios, entre otras actividades. Estos cambios pueden parecer positivos, pero una gran amenaza aparece junto con ellos: una mayor precarización del trabajo de los nuevos asalariados, el “proletariado digital”, tal como ya se observa en empresas como Amazon y Uber, cuyos trabajadores se organizan frente a sus extenuantes jornadas de trabajo o sus deplorables condiciones laborales. Esta precarización del “proletariado digital” y de los trabajos de distribución (eufemísticamente llamados “colaborativos”) será una seria amenaza contra el estatus de las clases medias tal como las conocimos en el siglo XX, y se sumaría a la cre-

ciente sustitución de los trabajos susceptibles de ser automatizados y a la crisis de los cuidados. En suma, se trata del debate sobre el “futuro del trabajo”, que ya nos ha alcanzado.

El distanciamiento físico y social que, en mayor o menor medida, se mantendrá activado por largo tiempo (según aparezcan nuevos rebrotes, oleadas o cepas del SARS-CoV-2 u otros virus), incidirá en menores desplazamientos y posiblemente también en un menor dinamismo demográfico, objetivo de quienes postulan que es urgente reducir el tamaño de la población mundial. También aumentarán a un ritmo exponencial las compras *online* y la educación virtual, lo que afectará las formas de interacción social y la organización de las ciudades. Podemos tener ciudades más planificadas y hasta más “inteligentes”, pero seguramente también serán más controladas e inseguras.

Un cambio que afectará severamente a varios países latinoamericanos es la caída del turismo internacional y, en general, de viajes internacionales. El *impasse* tecnológico, presente en las videoconferencias e infocomunicaciones desde la aparición de Skype, se ha visto rebasado repentina y abruptamente con la aparición de diversas plataformas tecnológicas de comunicación a distancia, lo que hace prever una drástica reducción en los viajes internacionales. El turismo masivo difícilmente se podrá recuperar a los niveles de antes de la crisis. Pero esto crea nuevas oportunidades para el turismo local, los circuitos locales, los intercambios solidarios y la diversificación de la matriz productiva, con más rapidez e intensidad de lo previsto, y más allá de los inseguros cambios en la demanda de combustibles fósiles y de otros recursos naturales a nivel mundial.

Esta crisis ha puesto al descubierto la mayor o menor incapacidad de los gobiernos para responder a amenazas que la población considera de muy grave impacto en sus vidas, por lo que es previsible un mayor grado de conciencia crítica y movilización en contra de los gobiernos incapaces de gestionar el Estado, la economía y la salud pública. Sin embargo, los países asiáticos, con China a la cabeza, muestran la posible vuelta hacia un mundo más controlado, acompañada por el ascenso de tecnócratas y autocracias ilustradas, quienes ahora contarán con tecnologías de acceso universal que harán posible rastrear a gran escala compras, pagos (o evasión) de impuestos, movimientos geográficos, opiniones y simpatías políticas de los ciudadanos, etc. Así, las demandas democráticas estarán aún más en el orden del día.

La globalización neoliberal posiblemente se fragmente en grandes áreas económicas, como la norteamericana, la asiática y la europea. En el caso de los Estados Unidos, este país (imperio en decadencia) volverá a tratar al resto de América como su “patio trasero” y pretenderá recuperar las influencias perdidas frente al avance de China y Rusia en Latinoamérica. La integración política y económica de la región, tan maltrecha en la última década, pasará a ser una urgencia vital si queremos impedir el regreso de las *Banana Republics*.

La fe en el “libre mercado” se ha resquebrajado de manera considerable, por lo que veremos un nuevo ascenso de la planificación estatal, especialmente en campos como la salud, la educación, la agricultura y las energías, en concordancia con la lucha contra el cambio climático. Este mayor estatismo, como señalamos antes, puede conducir hacia un mayor control social y regímenes más autocráticos, por lo



que se hará necesario el impulso de innovaciones sociales y de prácticas democráticas que contrarresten esta tendencia. Un Estado “más fuerte” frente al mercado desenfrenado no es algo bueno de por sí, ya que puede tratarse tanto de un Estado más democrático como de uno más autoritario.

Pareciera también que se aproxima el fin del dinero físico. Rusia y China lo ven como parte de su estrategia para quebrar la hegemonía del dólar, la cual le da a Estados Unidos poderes inauditos y posibilidades de intimidación y chantaje sobre el resto del mundo, en especial a partir de la instalación del denominado petrodólar. Pero el final del dinero en efectivo es también una tendencia del capitalismo para reducir los costos de circulación asociados a la existencia de monedas-mercancía, primero, y dinero fiduciario, después. El poder de los gran-

des bancos comerciales y de inversión buscará redefinirse siguiendo la tendencia de las criptomonedas, y la “independencia” de los bancos centrales y su excesivo énfasis en la estabilidad monetaria ya están siendo cuestionados.

No parece que estemos a las puertas del fin del capitalismo. Más bien, este buscará adaptarse a los cambios políticos, sociales y tecnológicos, aumentando sus poderes de control sobre los nuevos medios de producción y las nuevas formas de coordinación, integración y dominación social. Pero también podrían surgir opciones poscapitalistas, dado el nuevo rol del Estado, la irrupción ciudadana, la fragmentación de la economía global, el posible mayor control sobre las grandes empresas transnacionales (aunque sea solo en materia tributaria, ya que las nuevas funciones estatales requerirán de mayores impuestos para financiarse). Lo que sí podría llegar a su fin, al menos en términos históricos, es el capitalismo neoliberal y financierizado que ha llevado a muchos países a un sobreendeudamiento extremo e insostenible.

Por último, la lucha hegemónica mundial traerá posiblemente el fin del “siglo americano”, es decir, del dominio de los Estados Unidos como gendarme mundial, y el consecuente ascenso de China y Rusia, el cual ya es evidente. Las grandes crisis mundiales son movimientos tectónicos en la geoeconomía y la geopolítica mundiales.

En definitiva, el mundo que esperábamos para la segunda mitad de este siglo se adelantará un par de décadas. Será un mundo muy diferente, aunque no podemos prever si lo será para mejor o peor. Eso dependerá de cómo se desarrollen las distintas narrativas de “salida y recuperación de la crisis”; de las tensiones y contradicciones asociadas; de las innovaciones tecnológicas y sociales que surjan a nivel local, nacional, regional y mundial. En fin, del resultado de la batalla de ideas y poderes, donde la transformación social-ecológica tiene una gran oportunidad para posicionarse y orientar los cambios necesarios por “otro mundo posible (y mejor)”.



El derecho a la vida, a los servicios públicos de calidad, y al trabajo decente ante la pandemia de COVID-19

Vivianne Ventura-Dias*

La pandemia de 2020 desenmascaró los estragos de décadas de abandono de los servicios públicos y de cuidados por la adopción de principios y prácticas neoliberales. Esto ocurrió tanto en los países céntricos como en los de ingresos medios, como los latinoamericanos. Fueron pocos los gobiernos,

—y no necesariamente los más ricos— que enfrentaron de forma efectiva un problema complejo, que requería capacidad estratégica en la concepción y ejecución de políticas para mitigar las consecuencias sanitarias y socio-económicas de una epidemia causada por un virus desconocido y de elevada incertidumbre. La

* Escritora e investigadora independiente. Fue directora de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de 1998 a 2003.

paralización de todas las actividades consideradas no vitales para la sobrevivencia de las personas, por una parte, y la continuidad de las que fueron clasificadas como esenciales, por otra, mostraron la importancia económica y funcional de los servicios en nuestra cotidianidad. Entre las actividades esenciales destacan las que se relacionan con los cuidados médico-hospitalarios, pero también las de soporte —como limpieza y transporte—, comercio de alimentos, productos de higiene personal y doméstico, fármacos, y otras. Asimismo, ha sido una oportunidad para revalorizar servicios que suelen darse por sentados: el transporte de personas y de carga, el de las cajeras de supermercados, el del personal de limpieza, los culturales y de entretenimiento, hasta los de investigación científica y de la burocracia estatal.

En paralelo, más que en la crisis de 2008-2009, la suspensión completa de actividades banales, como ir a un restaurante, exteriorizó la complejidad de las relaciones intersectoriales e interfirmas de los servicios. El cierre de bares y restaurantes incidió en el destino de las papas en el campo, así como en la pesca o en granos utilizados en la preparación de la cerveza. El cierre de los centros comerciales redujo la venta de ropa y el empleo de la industria textil.

Al mismo tiempo, las medidas extremas tomadas por gobiernos ineptos dejaron al descubierto las precariedades laborales en los empleos de la mayor parte de los servicios, negligencias criminales en los cuidados de los más vulnerables, y la segregación por clase, raza, género y etnia en el acceso a los cuidados. Esto sucedía mientras se atenuaban algunos impactos negativos de la presencia en masa de los seres humanos en la naturaleza. La naturaleza respiró aliviada por un corto tiempo sin autos en las

calles y carreteras, sin millones de turistas caminando y ensuciando calles, canales, playas, ríos y océanos.

En América Latina, la pandemia mostró que el derecho más básico, el derecho a la vida, continúa siendo negado a amplios sectores de la población. Al contrario, junto a las muertes por COVID-19, se mantuvo elevada la eliminación física de pobres, negros e indígenas por policías y milicias organizadas.

Como dijo un eminente médico brasileño, y como se destacó en el detallado manifiesto de los trabajadores de la salud en Francia, no queremos volver a la normalidad de infraestructuras médico-hospitalarias insuficientes para la atención decente de todas las personas, de desprecio a los médicos y profesionales del sistema público de salud, del bajo financiamiento a la investigación científica, de sueldos indignos, y de recortes sistemáticos a los fondos para universidades públicas y hospitales universitarios.

Esta pandemia mostró que los países que enfrentaron la crisis de manera eficaz, reduciendo el número de muertes, disponían de un sistema de salud público o de acceso universal, mejor financiado y en condiciones para atender a toda su población. La actuación eficaz de algunos gobiernos (Alemania, Australia, China, Eslovaquia, Grecia, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Singapur, Vietnam; y en América Latina, Costa Rica, Cuba y Uruguay, entre pocos otros) confirmó que la reducción del riesgo pandémico es un servicio público que solamente los gobiernos, mediante acciones coordinadas, pueden proveer. La importancia del Estado, como comprueba la experiencia de la casi totalidad de los países asiáticos, salió fortalecida de la pandemia.

La capacidad de preparación para enfrentar catástrofes, entre las que se incluyen pandemias potenciales, requiere coordinación y gestión de relaciones complejas entre diferentes sectores, y entre actores locales, nacionales e internacionales. Deben ser constituidas estructuras institucionales que permitan a los gobiernos una mejor capacidad de planificación de largo plazo, con la debida inclusión de múltiples partes interesadas. Estas instituciones y prácticas son anatemas para gobiernos imbuidos de las doctrinas neoliberales.

Además, el éxito de la aplicación de las medidas sanitarias depende de la credibilidad de los gobiernos ante la ciudadanía, porque esta debe aceptar cambios en sus vidas como parte de un esfuerzo colectivo para reducir el ritmo de transmisión de la epidemia. El inmunólogo australiano y premio nobel de Medicina de 1996, Peter Doherty, dijo en 2013 que, en el caso de una posible pandemia, los ciudadanos que estarían mejor protegidos serían los de naciones con acceso a extensa infraestructura médica y de salud pública, en las cuales predomine un fuerte sentido de propósito común y de responsabilidades compartidas.

En la mayor parte de los países europeos, en Canadá y en Estados Unidos, la negligencia o la criminalidad de la gestión privada de las residencias de ancianos contribuyeron a la ex-

posición al virus y a muertes evitables de la población más vulnerable. La prioridad debió recaer en la atención de esta población y del personal a cargo de su cuidado,¹ pero los principios de la racionalidad económica de las políticas neoliberales determinaron que los costos de atención a los ancianos dependientes se redujeran *ad extremum*, con el objeto de garantizar rentabilidad de mercado en una actividad que, por muchas razones, no puede estar orientada por el lucro. Cuando esos cuidados se suministran de forma técnica, científica y humanamente adecuada, sus costos tienden a incrementarse, y muy pocos podrían pagárselos por su cuenta. En contraparte, cuando se pretende obtener una ganancia corporativa, es inviable ofrecer a todas las personas mayores dependientes cuidados médico-terapéuticos necesarios, con personal capacitado e instalaciones dignas.

No se puede volver a la normalidad que menosprecia la vida humana y fija su valor según su contribución a la economía. Desde las premisas de la vieja normalidad, los menos productivos, debido a comorbilidades o deficiencias físicas relacionadas con la edad avanzada, pueden ser desechados (y, en efecto, así sucedió).

Si lo que se procura es la construcción de una sociedad de cuidados en la que la centralidad de la vida, en todas sus formas, sea el principio

1. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, más de la mitad de las muertes en Europa ocurrió en casas de ancianos (afectando tanto a los propios ancianos como a sus cuidadores). La mayor parte de esos ancianos se enfermaron y murieron totalmente solos y sin el conocimiento de sus familiares. La causa principal de la mortandad fue la reducción de personal especializado y el empleo de trabajadores temporarios, que atendían diversas residencias, para limitar los costos y aumentar las ganancias de las empresas privadas. European Commission, Commissioner for Human Rights: "Lessons to be drawn from the ravages of the COVID-19 pandemic in long term care facilities", disponible en <https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/lessons-to-be-drawn-from-the-ravages-of-the-covid-19-pandemic-in-long-term-care-facilities>.

En Estados Unidos, a principios de mayo, las muertes en residencias geriátricas representaban un tercio de las muertes en el país, aunque el número de contaminados por el nuevo coronavirus en esas residencias correspondiera a 11 por ciento de los casos a nivel nacional. Karen Yourish, K.K. Rebecca Lai, Danielle Ivory y Mitch Smith: "One-third of all U.S. Coronavirus Deaths Are Nursing Home Residents or Workers", en *New York Times*, 11/05/2020, disponible en <<https://www.nytimes.com/interactive/2020/05/09/us/coronavirus-cases-nursing-homes-us.html>>.

orientador de las políticas públicas, entonces tendrían que priorizarse la protección y los cuidados a los adultos mayores dependientes en condiciones dignas.

Por otra parte, se requieren soluciones para impedir la expansión de la precariedad de los trabajos temporales sin derechos sociales. Un conjunto amplio de ocupaciones exhibió su vulnerabilidad y precariedad en tiempos de emergencia. Es el caso de la mayor parte de empleos en los servicios asociados al turismo: restaurantes, bares, entregas a domicilio, agencias de viajes, hoteles. Para este tipo de empleos hay que exigir la protección social de que gozan otras ocupaciones: seguro de desempleo, licencias por enfermedad, entre otras medidas. Como proponía Keynes hace 90 años, la tecnología eliminó la mayor parte de los trabajos física y mentalmente desgastantes, por lo que no sería sensato esperar la creación de una cantidad suficiente de empleos de calidad en la producción directa de bienes agrícolas

y manufacturados. Si es cierto que algunos cambios en las formas de producción agrícola y manufacturera, utilizando tecnología de baja escala, pueden crear empleos, estos serían insuficientes para absorber la oferta derivada del crecimiento vegetativo de la población, principalmente del segmento más joven. En cambio, hay que poner la mirada en los servicios de aproximación, los servicios personales, educacionales, de salud, científicos, culturales, de recreación y entretenimiento, entre otros, que utilizan intensamente el trabajo humano y, por lo tanto, poseen gran potencial para crear actividades más enriquecedoras para las personas. No se puede permitir que sean trabajos caracterizados por la precariedad, con sueldos insuficientes para garantizar calidad de vida a quienes los ejecutan.

También es importante señalar que, al frenar temporalmente las actividades relacionadas con el turismo, el confinamiento puso en evidencia la magnitud de los impactos del consumo masivo de servicios de ocio. En este sentido, está claro que no se puede seguir con un turismo que mercantiliza y masacra a la naturaleza, la cultura, la historia y el arte de los pueblos. Las redes sociales crean destinos turísticos para millones de personas que no tienen interés en conocer la realidad en que viven las personas de esas localidades; a veces ni siquiera les motiva conocer sus bellezas naturales o arquitectónicas: su interés se enfoca en cumplir con la rutina de las redes sociales, enviando fotos y compartiendo “emociones”. El consumo depredador asociado al turismo de masas debe ser controlado. La reducción esperada de los viajes internacionales y el cierre, por razones económicas, de miles de negocios asociados, debe contribuir a una revisión de ese tipo de consumo.



Finalmente, creo que la prensa y la difusión amplia de noticias sobre el nuevo coronavirus y la enfermedad (COVID-19) derivada, no fueron adecuadamente pedagógicos en mostrar las consecuencias para la salud humana cuando se ignora la interdependencia fundamental entre los humanos y el mundo natural. La tendencia a difundir teorías conspiratorias, y culpabilizar a China por errores que su gobierno comparte con otros gobiernos, oscureció los vínculos directos entre la crisis ecológica y el aumento de la frecuencia de las zoonosis (transmisión de enfermedades de animales a seres humanos). El COVID-19 es un ejemplo fehaciente de la transgresión de los límites de la actividad humana en los ecosistemas.

Las consecuencias socioeconómicas de la parálisis de las actividades productivas esenciales y no esenciales serán muy dolorosas para centenares de millones de personas, porque perdieron seres queridos, empleos, ingresos de sobrevivencia, negocios de toda una vida, sueños que parecían a punto de materializarse.

La pandemia engrosó el miedo que ya estaba latente en las grandes ciudades, y aumentó el poder de represión y control de los gobiernos. Las condiciones subjetivas pueden ser favorables a actos de insurrección, pero se necesitan organizaciones políticas con capacidad de articular los sentimientos de revuelta en movimientos de cambio social que confronten a las fuerzas dominantes del capitalismo depredador.

Es visible la tendencia a banalizar el momento vivido para reducirlo a un paréntesis que pronto podría ser olvidado. Respecto a la preparación² global para una pandemia, en septiembre de 2019, el Informe del Consejo de Seguimiento de la Preparación Global (GPMB, por su sigla en inglés) enfatizaba que las recomendaciones de los diversos paneles de alto nivel establecidos después de 2009, o bien no habían sido implementadas, o lo habían sido de forma deficiente.

Lo que se observaba era un ciclo de pánico y negligencia de los gobiernos al enfrentarse con una pandemia: frenéticos esfuerzos para remediar los males cuando la amenaza se concretaba eran seguidos de un rápido abandono cuando la amenaza se debilitaba; pero la vulnerabilidad de fondo seguía latente de cara a futuras emergencias. Ya con las vacaciones de verano a la puerta de Europa y Estados Unidos, se observa que las personas quieren retomar el curso “normal” de sus vidas, y disfrutar del momento presente. Los movimientos sociales, principalmente el de los médicos y trabajadores de la salud, como los que precedieron a la pandemia en Francia y volvieron a organizarse en plena cuarentena, constituyen la única forma de impedir que la inercia y la presión de los dueños de las finanzas conduzcan a soluciones de corto plazo y al restablecimiento del *statu quo ante*.

Desafortunadamente, los errores cometidos por gobiernos de centroizquierda en Europa, el confinamiento forzoso, un nacionalismo nacen-

2. Preparación es definida como la “capacidad (conocimiento, competencias, y sistemas organizacionales) de los gobiernos, organizaciones de respuesta profesional, comunidades e individuos para anticipar, detectar y responder efectivamente y recuperarse del impacto de emergencias sanitarias, contingencias, eventos o condiciones probables, inminentes, o corrientes. Significa establecer mecanismos que permitan a las autoridades nacionales, organismos multilaterales y organizaciones de asistencia, estar conscientes de los riesgos, y desplegar personal y recursos rápidamente una vez que la crisis golpea”. Global Preparedness Monitoring Board: *A World at Risk. Annual report on global preparedness for health emergencies*, OMS, Ginebra, 2019.

te por la sensación de debilidad ante el monopolio de la producción de bienes esenciales para la protección física de trabajadores y ciudadanos, la manipulación del mensaje de que los enemigos son “los otros”; todo ello puede conducir al escepticismo ante las instituciones impersonales de la democracia representativa, así como a un cierre más estrecho en el núcleo familiar, las iglesias y la comunidad local. Estos repliegues son propicios para la expansión de movimientos de extrema derecha.

Es necesario que los movimientos progresistas se organicen para impedir que esas tendencias

se conviertan en realidad. Debemos reconstruir instituciones democráticas más sólidas y más cercanas a las personas y a sus problemas, más presentes en su cotidiano, capaces de aportar respuestas a las demandas concretas de las poblaciones: servicios públicos de calidad (agua limpia, vivienda, salud, educación, saneamiento, energía, justicia, seguridad, transporte y comunicaciones, entre otros), justicia tributaria (servicios públicos pagados con impuestos a la riqueza, a la ganancia y a los dividendos), trabajo decente y poder de compra de los salarios acorde con las necesidades individuales y de las familias.



Geopolítica y COVID-19

Alejandro Chanona *



La pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha generado una crisis sanitaria a nivel global, que se superpone y entrelaza con las crisis económica, social y ecológica que se han venido gestando, para plantear enormes desafíos a todos los actores del sistema internacional. Pese a ser una pandemia global, queda claro que las respuestas son locales. Los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales de los Estados están a prueba.

Cada Estado tiene que evaluar los impactos de la pandemia y poner en práctica todas sus capa-

cidades para gestionar las crisis. No se han delineado con claridad estrategias de cooperación internacional, ni mucho menos de gobernanza global: si bien no naufraga, la Organización Mundial de la Salud (OMS) se debilita con el retiro del apoyo de Estados Unidos. El siglo XXI ha estado marcado por el patente avance del proceso de globalización, observable en diversos ámbitos: el comercio, las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte, las redes digitales a través del ciberespacio, entre otros. Lo que no se ha globalizado, y ahora se visibiliza de manera notoria, es el bienestar. Al contrario, las brechas de desigualdad se han ahondado entre los paí-

* Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ses y al interior de estos. La crisis sanitaria ha desnudado las contradicciones del modelo económico imperante.

En esta coyuntura, las fronteras, regularmente abiertas, tienden a cerrarse y acompañarse en muchos casos de un nacionalismo que ya venía campeando antes de la pandemia. Las tensiones entre apertura y nacionalismo, que se venían fraguando años atrás, se exacerban en este contexto de incertidumbre. Lo mismo sucede en el escenario de competencia geopolítica entre Estados Unidos, China y Rusia.

Debido al freno de las economías nacionales y de la economía capitalista global, las preocupaciones sobre la crisis económica se entrelazan y tienden a reemplazar a la agenda centrada en la crisis sanitaria. Este desplazamiento se acentuará en la medida en que el impacto y las consecuencias económicas enfrenten a países e instituciones internacionales al reto de imaginar e instrumentar mecanismos para la recuperación y contención de las diferentes crisis.

En los países que están saliendo del pico máximo de contagios, ya se transita de una agenda centrada en la emergencia sanitaria a una en la que se priorizan los temas de la recuperación económica. Mientras tanto, América Latina y otras regiones continúan en el dilema de cómo afrontar de manera simultánea ambas crisis en contextos de recursos limitados. La mala noticia es que no se observa un ambiente internacional en el que las principales potencias manifiesten su adhesión y simpatía por soluciones globales. No hay señales de que vayan a privilegiarse la cooperación solidaria y el apoyo para las naciones que empiezan a ser las más afectadas por la pandemia a causa de sus debilidades institucionales y económicas.

Los datos sobre la evolución de la economía internacional nos plantean un panorama poco alentador, pero que al mismo tiempo abre la oportunidad para el debate y la reflexión. Será necesario imaginar las áreas de cambio y de impulso hacia un nuevo modelo que atienda las grandes brechas entre las naciones, las enormes desigualdades de desarrollo entre y al interior de los países, y los grandes desafíos para repensarnos o reinventarnos frente a la notoria destrucción del medio ambiente. No podemos seguir sometiendo a la naturaleza y al medio ambiente a las prioridades y necesidades de crecimiento ilimitado de las economías nacionales del sistema mundial.

Veamos los datos del desempeño económico previo a la pandemia, su evolución durante la crisis y las proyecciones pos-COVID-19. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el año 2019, la economía mundial creció 2.9%. Se proyecta que para finales de 2020 habrá decrecido 3.9%, aunque se prevé que se recuperará en 2021 hasta un 5.8%.



En suma, estamos frente a una pausa muy breve del crecimiento económico global. El tema de fondo es que las tendencias al decrecimiento son más profundas, particularmente para las economías desarrolladas. Estados Unidos decrecerá hasta un 5.9%, Alemania, 7.0%; Francia, 7.2%; Italia, 9.1%; Japón, 5.2%; Reino Unido, 6.5%; Canadá, 6.2%. América Latina también enfrentará un decrecimiento: Argentina, 7.1%; Brasil, 5.3%; Chile, 5.1%; y México, 6.6%.

Las cifras finales y las consecuencias últimas en la región están por verse, dado que la crisis sanitaria sigue en marcha, y su epicentro se encuentra precisamente en la región latinoamericana. En contraste, el organismo internacional proyecta que China cerrará el año con un crecimiento del 1.2%. En el escenario de recuperación para 2021, se proyecta que China crecería 9.25%, Estados Unidos 4.7% y México 3.3%.¹

En América Latina hay una combinación que puede generar escenarios de mayor impacto y complejidad por el COVID-19: la exclusión social, los problemas estructurales de los sistemas de salud, el freno al comercio exterior, la gran proporción de personas que dependen de la economía informal (54% de la población económicamente activa), y el aumento del desempleo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han alertado acerca de los impactos de la pandemia sobre el crecimiento

económico de la región, la pérdida de empleos y su menor calidad, así como la profundización de las desigualdades. La Cepal calcula que la tasa de desocupación puede alcanzar el 11.5%, lo que significa que 11.6 millones de personas perderán sus puestos de trabajo, y el número de personas desempleadas en la región alcanzaría los 37.7 millones.² Por su parte, la OIT señala que “se espera un marcado deterioro de la calidad del empleo, debido al aumento de la informalidad y la reducción de las jornadas laborales y de los salarios”.³

La economía leída de manera fría y numérica no nos dice gran cosa sobre los debates y tendencias que esta crisis ha visibilizado. Apuntemos algunos de los temas que no debemos dejar de lado si se busca promover los cambios demandados por diversos sectores y actores a nivel internacional.

La idea de que se encuentra en marcha una desglobalización es difícil de sustentar; lo que sí permite esta pausa de decrecimiento es una valoración de los cambios urgentes en un modelo económico que nos ha llevado a rebasar varios de los límites planetarios.

Coincido con la idea de que aún estamos a tiempo de actuar en la batalla contra el cambio climático. Estamos ante la oportunidad de construir mecanismos de cooperación, a escala tanto nacional como internacional, que impulsen los llamados a modificar nuestro estilo

1. FMI: “Informes de perspectivas de la economía mundial”, 4/2020, disponible en <<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>>.

2. Cepal: “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19”, N° 2, 21/4/2020, Cepal, Santiago de Chile, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf>.

3. Cepal, OIT: “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, 5/2020, disponible en <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>>.

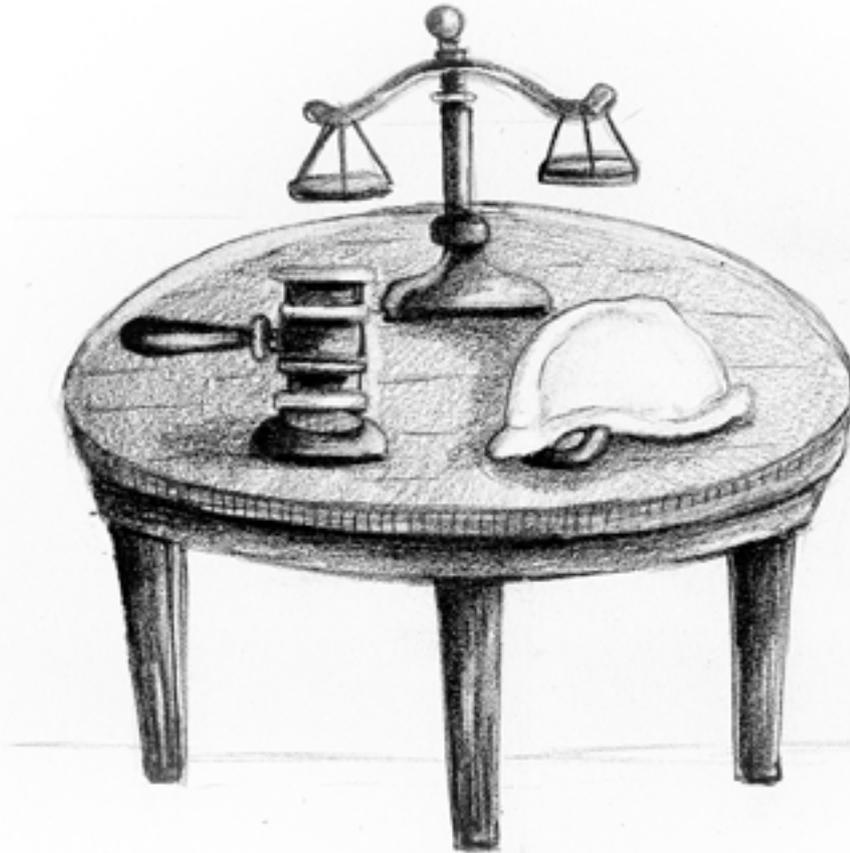
de vida (con énfasis en nuestros patrones de consumo) y a abordar la dimensión de equidad social de la frágil sostenibilidad del planeta. En el caso de América Latina, nos encontramos ante la gran oportunidad de repensar y replantear la economía regional, caracterizada hasta ahora por su irrefrenable extractivismo y la consecuente sobreexplotación de los recursos naturales.

Debe insistirse en la necesidad de construir y consolidar tanto una organización como una gobernanza internacional que abra paso a la solidaridad global. La justicia internacional solo será plausible si las naciones y sus sociedades

manifiestan voluntad política y sentido comunitario para actuar.

La acechanza es clara. La embestida del presidente Trump contra la OMS es un reflejo de la lucha por el poder en el sistema internacional. La lucha por los mercados, que tiene en la guerra comercial entre Estados Unidos y China uno de sus ejemplos más dramáticos, precede a la pandemia y perfila un conflicto más profundo en los escenarios pos-COVID-19. En ese contexto, será necesario insistir en la movilización de recursos a nivel global a favor de los países más afectados por las crisis sanitaria y económica. El planeta no aguanta más.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



La emergencia sanitaria y los pactos constitutivos de las sociedades capitalistas

Óscar Oszlak *

Pactos fundacionales

En otros trabajos he señalado que, en las sociedades capitalistas, el Estado garantiza tres pactos fundacionales que sustentan su formación y reproducción: 1) el pacto de gobernabilidad, 2) el pacto de división social del trabajo y 3) el pacto distributivo.¹ El rol primordial del Estado consiste en garantizar la vigencia de esos pactos

para morigerar las desigualdades y los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los ingresos y las oportunidades en manos de los capitalistas y otros sectores asociados a sus intereses. Para cumplir ese rol, ejerce su monopolio sobre los medios de coerción, pone en juego su legitimidad y emplea su capacidad de gestión.

* Investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Fue subsecretario de Reforma Administrativa (presidencia de Raúl Alfonsín). Fundador y presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político y de la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública.

1. V. Óscar Oszlak: "El Rol del Estado en el Proceso de Transformación Social-Ecológica de América Latina", disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/exiko/14654.pdf>>.

El pacto de gobernabilidad fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus Estados, a partir de una combinación de coerción y de consenso que varía según el tipo y grado de correlación de poder existente, y suele formalizarse en un marco constitucional y jurídico. Una vez sentadas las bases para una existencia pacífica garantizada por el monopolio de la coerción estatal, y reducida la incertidumbre sobre las reglas (derechos y deberes) de intercambio interpersonales, la sociedad está en condiciones de acordar el segundo pacto. Este determina los roles del gobierno, el mercado y las ONG en el proceso de acumulación de capital y desarrollo de las fuerzas productivas, incluyendo las decisiones sobre regulación, inversión o promoción de la actividad económica. Finalmente, el pacto distributivo determina cuán equitativamente se reparten los ingresos y la riqueza, sobre quiénes recaen los costos, quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción, teniendo en cuenta que el capitalismo distribuye desigualmente los frutos del desarrollo económico.

Si se acepta este marco conceptual, el rol del Estado se manifestaría en las diferentes modalidades de actuación de su aparato institucional frente a la sociedad, para crear o reproducir las condiciones que aseguren la vigencia continuada de los tres pactos. Esa actuación involucra múltiples interacciones con diferentes sectores y actores sociales, y suele conducir a menudo a redefiniciones de los términos y contenidos de los pactos, fruto de la propia naturaleza de las relaciones Estado-sociedad, así como de transformaciones en la dinámica global del capitalismo y sus crisis recurrentes.

La composición de la agenda estatal no es ajena a ese proceso, y los temas centrales que la integran guardan una estrecha relación con los pactos que articulan a la sociedad. En el siglo XIX, los temas centrales fueron, primero, el orden y el progreso, y, en sus postrimerías, la cuestión social. Con el tiempo, los nombres de estos temas cambiaron, pero no lo hizo su esencia: son la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva, las tres cuestiones macro de la agenda estatal. En permanente tensión, estos temas definen el papel del Estado en el desarrollo del capitalismo.



Impactos de la pandemia

Ese papel se ve hoy profundamente dislocado por la pandemia del COVID-19 que, en última instancia, altera y redefine la esencia misma del capitalismo como modo de organización social. Más quizá que en las peores crisis del pasado, la economía se ha visto alterada por esta coyuntura sanitaria a raíz del confinamiento obligatorio de la población y la virtual suspensión de actividades en numerosos sectores de la producción, lo que se tradujo en el desplome de los índices de crecimiento del producto interno

bruto en casi todo el mundo. Esta circunstancia ha conmovido las bases mismas que sustentan el pacto de división social del trabajo.

Estas alteraciones se reflejan en el acentuado proceso de desglobalización, manifestado principalmente a través de la desarticulación de las cadenas productivas y de distribución, así como por la tendencia a una mayor autarquía económica de los países. Es altamente probable que las economías más abiertas y globalizadas sufran los impactos de la crisis en mayor grado que las dependientes de sus mercados internos, las cuales cuentan con medidas proteccionistas y una infraestructura productiva sólida. La pandemia también alteró de manera profunda el volumen relativo de actividad de las distintas ramas de la producción, sus tasas de ganancia y el valor de sus patrimonios.

Frente a la obligada suspensión del trabajo presencial en empresas manufactureras, comerciales y de servicios personales, adquirieron preeminencia las relacionadas con tecnologías de la era exponencial, basadas en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la digitalización, la robótica y la inteligencia artificial. En un mes, la empresa Zoom pasó de tener 10 millones de suscriptores a sumar 330 millones, elevando su cotización bursátil a 48,000 millones de dólares: un patrimonio equivalente al del conjunto de las siete mayores compañías aéreas del mundo. O, para comparar a dos empresas de la era digital: mientras Netflix incorporó 16 millones de nuevos suscriptores en dos meses, Airbnb redujo a la mitad sus ingresos del año anterior y despidió a la mitad de su personal.

Por otra parte, muchos Estados implementaron diferentes formas de capitalización o financia-

miento para sostener a empresas que enfrentaron enormes dificultades durante la crisis. Estas empresas, en los hechos intervenidas o rescatadas, debieron aceptar estrictas condiciones en materia de reparto de dividendos, recompra o transferencia de acciones, pago de bonos a sus directivos, e incluso quedaron supeditadas a la posibilidad de que el Estado se convierta en socio o accionista. Este proceso podría recrear formas de capitalismo de Estado que el neoliberalismo parecía haber desterrado para siempre.

Como se aprecia, el colapso generalizado de la economía y el impacto diferencial de la pandemia sobre los diferentes sectores de actividad repercutieron de diversos modos sobre la cuestión del desarrollo y el pacto de división social del trabajo. Pero, dada la tensión permanente y el inestable equilibrio que este pacto mantiene con el pacto distributivo y el de gobernabilidad, el papel del Estado debió multiplicarse y reinventarse para compensar los inevitables conflictos y el desborde social que podrían amenazar su controlada vigencia.

En el plano de la gobernabilidad, el ejercicio de la coerción estatal se extremó para asegurar el acatamiento de la población a las normas de confinamiento obligatorio y restricción de la actividad económica. En este aspecto, cumplieron un papel decisivo el despliegue de un verdadero ejército sanitario, logístico y de seguridad, así como las tecnologías de última generación (robots, drones, geolocalización). La tarea gubernamental se vio facilitada, además, por un aliado inesperado: el propio virus causante del COVID-19, que actuó como un verdadero “disciplinador” del aislamiento y el consentimiento social debido al temor generalizado que su potencial portación por cada semejante produce en la población.

Pero la gobernabilidad también implica reglas de juego, aceptadas o impuestas, en el ejercicio de los derechos y deberes individuales o en las relaciones interpersonales. Era inevitable que estas reglas fueran alteradas por la crisis y modificaran los grados de libertad de que gozaban los ciudadanos, hasta el punto de poner en duda la condición democrática del régimen político vigente. Ejemplos de ello se encuentran en fenómenos como normas de congelamiento de tarifas, prórroga automática de la vigencia de contratos, controles de precios o de abastecimiento, suspensión de ciertas garantías individuales, toques de queda y regulaciones sobre la circulación.

De igual manera, el pacto distributivo sufrió profundas distorsiones. En primer lugar, las medidas de restricción de la actividad económica produjeron un clivaje entre perceptores de rentas fijas (asalariados del sector formal de la economía, pensionados, rentistas, empleados públicos), y cuentapropistas, trabajadores informales, empresarios y profesionales con actividades suspendidas. El teletrabajo y los servicios de entrega a domicilio funcionaron, en parte, como paliativo frente a la generalizada desocupación producida en numerosas actividades. La caída de la recaudación tributaria motivada por la crisis alteró el pacto fiscal entre los gobiernos centrales y subnacionales, lo cual presionó por transferencias extraordinarias y el empleo de reservas de divisas a veces escasas, así como emisiones monetarias potencialmente inflacionarias. En este aspecto, la centralidad del Estado resultó fundamental para asistir financieramente a empresas y hogares, evitando una masiva desocupación laboral y resolviendo en parte las necesidades básicas de los sectores más vulnerables. Otras situaciones, como compras estatales viciadas de corrupción, inte-

rrupción de cadenas de pagos o reducción unilateral de salarios, también alteraron el equilibrio distributivo precoronavirus.

El escenario pospandemia

Cualquiera sea el escenario que se configure una vez atravesada la pandemia, estoy convencido de que no será similar en todas partes. Tampoco lo serán las bases sobre las que se reconstituyan los tres pactos en que se asientan las sociedades capitalistas. Idealmente, la gobernabilidad debería ser democrática; el desarrollo, sostenible; y la distribución, equitativa. Lo seguro es que resultará difícil conciliar los tres adjetivos que califican a cada uno de estos tres pactos.

La democracia muestra signos de fatiga y deterioro en su calidad, y en muchos regímenes políticos se han afianzado sus rasgos autoritarios. El imprevisto mejoramiento de las condiciones ecológicas, que fue producto de la súbita interrupción de la actividad productiva, resultará insuficiente para relanzar un proceso de desarrollo sostenible, pues muchos países tardarán años en recuperar los niveles de ingreso alcanzados, incluso, décadas atrás. En otros, la posibilidad de lograr un desarrollo inclusivo se verá reducida o retardada por el cierre de empresas, la pérdida de empleos, los déficits presupuestarios, el riesgo de impago entre los fuertemente endeudados, o el cierre de su acceso al crédito internacional.

En muchos casos, recuperar niveles aceptables de equidad distributiva exigirá la adopción de drásticas políticas fiscales y de ingresos, que probablemente aumenten las tensiones sociales sin reducir necesariamente la desigualdad. Ciertamente, no es un pronóstico

optimista, pero las múltiples incógnitas que encierra el futuro pospandemia tampoco permiten proyectar un futuro esperanzador para todos. Algunas sociedades sufrieron efectos mucho más devastadores que otras. Algunos gobiernos acertaron más que otros en el manejo de la emergencia sanitaria. Las instituciones

multilaterales no se caracterizaron por buscar o acordar políticas comunes. Y el desarrollo tecnológico de la Revolución 4.0, que la pandemia aceleró, promete tanto la utopía de un mundo mejor como la distopía de un futuro incierto y amenazante, lo que solo agrega incertidumbre a nuestras expectativas.



La pandemia desnuda los efectos de la captura corporativa

Victoria Mutti *

Desde fines del siglo pasado, las empresas transnacionales han proyectado su influencia a escala global, redefiniendo los márgenes de maniobra de Estados y organizaciones regionales e internacionales de diversa índole. El papel desarrollado por estos actores ha originado transformaciones sustanciales en los procesos de producción, dando lugar a complejas y sofisticadas cade-

nas globales de valor, de las que directa o indirectamente participan cientos de miles de filiales, subsidiarias, contratistas, proveedores y trabajadores, ubicados estratégicamente en distintas partes del mundo para maximizar las ganancias de las casas matrices y los dividendos de sus accionistas. Asimismo, se constata que el grueso del comercio internacional se encuentra vinculado a estas cadenas globales de

* Profesora-investigadora en el Programa de Estudios Globales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Argentina. Fue coordinadora del Proyecto regional sobre Empresas Transnacionales y Captura Corporativa de la Fundación Friedrich Ebert.

valor, y que existe una intrincada ligazón de estas redes de producción de bienes y servicios con los procesos de financierización creciente de la economía mundial.

Las estrategias de las empresas transnacionales para la formación de cadenas globales de valor están estrechamente vinculadas a la posibilidad de transferir capitales a través de las fronteras nacionales, y a la libertad para repatriar ganancias o dejarlas *offshore*. Esta relación entre capital financiero y productivo se pone de manifiesto al considerar la propiedad de las principales empresas transnacionales. En efecto, no solo se sabe que existe una altísima concentración en su control por medio de una intrincada red de relaciones de propiedad, sino que estas conexiones confluyen en un conglomerado de no más de un centenar de intermediarios financieros. Se trata de una red global cuyo epicentro está compuesto por los principales bancos del mundo, precisamente aquellos considerados “demasiado grandes para quebrar” (*too big to fail*) en el marco de la crisis financiera de 2008.

En paralelo, se observa que muchas empresas transnacionales registran ganancias que superan ampliamente el producto interno bruto de numerosos Estados, lo cual les permite desplegar no solo un desproporcionado poder estructural, sino también una enorme capacidad para capturar procesos clave de toma de decisiones o de influir de manera indebida en el ciclo de formulación de políticas públicas. Esta “captura de la democracia” y acceso privilegiado a la toma de decisiones incluye un abanico de herramientas que se ha complejizado de manera progresiva, y que va desde sobornos, tráfico de influencias y conflictos de intereses, hasta cabildeo, financiamiento de partidos políticos y cam-

pañías electorales, “puertas giratorias” o uso de medios de comunicación masiva y “tanques de pensamiento”, entre otros recursos de poder.

Las áreas donde el peso de la captura corporativa ha sido más evidente giran en torno a la fiscalidad, los regímenes de comercio e inversión, así como los derechos humanos, laborales y medioambientales. Desde hace varios años, académicos, asociaciones de víctimas y organizaciones sociales, políticas y sindicales vienen denunciando incansablemente la existencia de una verdadera “arquitectura de la impunidad” en torno al accionar de las principales empresas en distintos sectores de la economía internacional (finanzas, electrónica, energía, minería, alimentos). Este entramado condensa diversos crímenes y abusos corporativos, desde fraudes hipotecarios, lavado de activos, evasión y elusión tributaria, hasta ecocidios e imposición de condiciones laborales cercanas a la esclavitud.

Mientras que, para hacer valer sus derechos, los trabajadores y las víctimas deben acogerse a sus ordenamientos jurídicos nacionales, las empresas transnacionales —con el apoyo de los gobiernos de sus países de origen— buscan proteger sus inversiones y legitimarse a través de la configuración de un andamiaje político y jurídico a escala bilateral, regional e internacional. Este andamiaje incluye cientos de acuerdos de libre comercio y tratados de inversión que funcionan bajo el paraguas de cuestionadas instancias de solución de controversias, y que contienen cláusulas en las cuales no siempre se contempla la reciprocidad. En este andamiaje jurídico-político se incluyen exigencias en torno a la desregulación del mercado laboral, el funcionamiento del sindicalismo y la reducción de impuestos, entre otros asuntos de interés corporativo, así como medidas de flexibilización

(también demandadas a los Estados por organismos financieros, crediticios y comerciales internacionales).

Las consecuencias políticas, económicas y sociales de estas y otras medidas han contribuido a engrosar las estadísticas de indigencia, pobreza y desigualdad que generan zozobra en gran parte de la población mundial. Es precisamente en esta situación de extrema fragilidad en la que se produce la pandemia por el COVID-19, uno de los flagelos más dramáticos de la historia reciente, sobre todo en términos de los desafíos que enfrentan los sistemas de salud pública y seguridad social en casi todos los países del mundo. Se trata de una problemática cuya salida aún tiene dimensiones desconocidas y que, a diferencia de otras emergencias, no solo atañe a los países en desarrollo, sino también a los países desarrollados. Frente a este panorama, cobra un carácter urgente la identificación de los principales desafíos regulatorios para ampliar el margen de acción de los Estados y enfrentar la crisis pospandemia.

Sin lugar a dudas, uno de estos desafíos surge de la erosión de las bases tributarias nacionales y el traslado de beneficios, ya sea mediante evasión y elusión tributaria, paraísos fiscales, flujos financieros ilícitos o fuga de capitales; todos componentes de una problemática global con gravísimas implicaciones para el conjunto de los actores estatales, pero en particular para los países en desarrollo. No solo porque estos países tienen una mayor dependencia relativa de los ingresos tributarios corporativos, sino porque sus niveles de recaudación determinan buena parte de las posibilidades de los Estados para financiar políticas públicas que contribuyan a reducir los efectos de la desigualdad en materia de salud, educación, alimentación, vivienda,

trabajo y otras políticas sociales. Si cabía alguna duda, la pandemia puso de manifiesto la imperiosa necesidad de que las democracias no solo den cuenta de la plena vigencia de los derechos civiles y políticos, sino también de los económicos, sociales y culturales.

Para que los Estados puedan paliar la crisis, resulta de vital importancia que los gobiernos realicen mayores esfuerzos en el ámbito regulatorio de la tributación corporativa. Por un lado, debe respaldarse y dar seguimiento a las iniciativas internacionales tendientes a alcanzar una mayor justicia fiscal y a lograr que las empresas transnacionales paguen, de una manera adecuada, sus impuestos. En este marco, se requiere que los países desarrollados contemplen no solo sus intereses estratégicos, sino también los condicionamientos y necesidades que enfrentan los países en desarrollo. Asimismo, se requieren soluciones consensuadas que, en el contexto de una recesión generalizada, impidan la aceleración de una “carrera a la baja” para atraer



inversión extranjera directa. Aquí cabe pensar en proyectos complementarios que puedan surgir en ámbitos regionales o subregionales. Por otro lado, se torna necesario analizar las transformaciones de las cadenas globales de valor frente a los obstáculos derivados de la pandemia. En este sentido, si bien es de esperar una mayor digitalización, también se avecina una ampliación de la brecha existente entre países en desarrollo y desarrollados.

En consecuencia, se requiere dar especial seguimiento a las negociaciones tributarias globales que permitan alcanzar una solución de consenso frente a los desafíos derivados de la digitalización de la economía.

Otro de los aspectos a considerar frente a la pandemia del COVID-19 surge de la necesidad de que los Estados velen con más fuerza por la observancia de los derechos humanos, laborales y medioambientales en el contexto de las actividades corporativas, pues cabe pronosticar que las tensiones y violaciones a estos derechos se agudicen ante un escenario de crisis económica global y caída de beneficios. En efecto, confederaciones sindicales y organizaciones sociales denuncian la existencia

de despidos masivos de trabajadores, falta de medidas de protección sanitaria, abusos a pueblos originarios en el marco de actividades extractivas, entre otros graves conflictos. De esta forma, hasta que se alcance un ordenamiento jurídico internacional de carácter vinculante en materia de empresas y derechos humanos, el rol del Estado resultará vital en la defensa y salvaguarda de estos derechos. La pandemia desnuda la captura corporativa y reivindica el papel del Estado como garante de derechos, de políticas públicas activas e instrumentos redistributivos.

Tal como indicamos al inicio, al hablar de captura corporativa nos referimos a un fenómeno multidimensional. Por ello, para que las respuestas sean efectivas se debe desarrollar un enfoque integral que brinde respuestas específicas tanto a cada una de las áreas afectadas como al conjunto que forman. Asimismo, por referirse a una problemática multiescalar, las distintas iniciativas de regulación democrática de la actividad corporativa deberían ser encaradas simultáneamente en varios niveles, no solo a nivel subnacional y nacional, sino también regional e internacional, con miras a alcanzar en el mediano plazo un abordaje supranacional.



Tributación, contención sanitaria y recuperación económica en América Latina

María Fernanda Valdés *

El tema de la tributación siempre ha sido relevante en América Latina, pero quizá nunca lo fue tanto como en estos momentos de pandemia. La tributación es una ficha que muchos países de la región han empezado a mover como parte de su política económica, sobre todo para dar alivios temporales en forma de prórrogas a sus ciudadanos y empresas en respuesta a la dimensión económica de la emer-

gencia sanitaria. Sin embargo, para salir de esta crisis y prepararnos para las futuras, es imperante que los países redefinan un nuevo pacto fiscal que no solo garantice derechos y reduzca desigualdades, sino que apoye un proceso de más largo aliento: la transformación social-ecológica.

Un nuevo pacto fiscal para la transformación partiría de la crítica a la situación tributaria

* Coordinadora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia. Coordinó para la misma fundación el Proyecto Regional Tributación para la Equidad.

pre-COVID-19, caracterizada, en primer lugar, por un *nivel tributario* muy bajo e insuficiente. La carga tributaria promedio de América Latina no solo es la mitad de la registrada en el promedio de los primeros quince países que se hicieron miembros de la Comunidad Europea (UE-15), sino que es también muy baja cuando se compara con el nivel de desarrollo de cada país y sus necesidades de gasto público e inversión. Pruebas de esta insuficiencia de recursos son la tendencia deficitaria de la región y la ola de protestas que se presentaron antes de la llegada de la pandemia, en las que se exigía principalmente la materialización real de derechos sociales, económicos y políticos mediante el acceso a servicios públicos de calidad.

Esta baja recaudación está estrechamente relacionada con el modelo económico vigente en la región. Varios países recaudan poco porque complementan sus ingresos con una importante recaudación no tributaria proveniente de la explotación de los recursos naturales, lo que genera un círculo vicioso en el cual las autoridades no encuentran incentivos para iniciar el difícil camino de aumentar el recaudo tributario, mientras que perciben muy costoso cuestionar el modelo económico extractivista y renunciar a sus rentas.

La segunda característica de la tributación pre-COVID-19 es la estructura tributaria poco progresiva. Explicada sobre todo por la escasa recaudación de impuestos directos, tal estruc-

tura se caracteriza por la bajísima y a veces inexistente tributación a la renta de las personas, a la propiedad y a la riqueza.

Este sesgo regresivo termina manifestándose en unas cargas insignificantes a las personas más ricas. Solo para ilustrar, si tomamos a una persona que pertenece al 10% más rico vemos que, en promedio, esta paga en impuestos el 21.3% de sus ingresos en la Unión Europea y el 14% en Estados Unidos, mientras que en América Latina pagaría apenas un 4.8%.¹ La regresividad se agrava por la existencia de onerosos beneficios tributarios (muchos de ellos, a sectores extractivos), por los altos niveles de incumplimiento (evasión y morosidad), y por el desvío de recursos y de flujos financieros que permite la elusión fiscal internacional.

Estas dos características de la situación tributaria repercuten de manera profunda en las sociedades latinoamericanas y en la posibilidad de impulsar transformaciones. Una consecuencia directa —y algo que se ha recalcado mucho en la literatura— es la incapacidad de estos sistemas para reducir la desigualdad socioeconómica.² A su vez, estos sistemas contribuyen a concentrar el poder económico y político, fracturando la democracia y limitando su función de generar bienestar equitativo. Crean también incentivos perversos que restringen la protección del medio ambiente y la transición hacia economías más verdes, mientras que son la base estructural de nuestros Estados débiles y des-

1. Cepal y Oxfam: "Tributación para un crecimiento inclusivo", ONU, Santiago de Chile, 2016.

2. En América Latina, el coeficiente de Gini cae, en promedio, 9 puntos porcentuales luego de los impuestos directos y las transferencias en efectivo y en especie, en comparación con una reducción de 23 puntos en la OCDE y de 26 puntos para la Unión Europea. V. Michael Hanni, Ricardo Martner Fanta y Andrea Podestá: "El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas" en *Colección de Estudios*, N° 8, 2014, Cepal-IEF, Madrid.

La gran diferencia entre América Latina y las economías desarrolladas viene dada por los impuestos directos y las transferencias en efectivo, ya que entre estos grupos de países el gasto en educación y salud genera caídas similares en la desigualdad.

financiados, incapaces de invertir en procesos de diversificación y desconcentración productiva. Por último, y no menos importante, los sistemas tributarios latinoamericanos ejercen un perverso efecto en la situación de las mujeres y niñas, y perpetúan su situación de dependencia económica.

La región debe entonces avanzar hacia un pacto fiscal para la transformación que fortalezca el nivel de la carga tributaria y mejore su estructura para hacerla menos dependiente de la imposición indirecta y, con ello, disminuir su sesgo regresivo. Para esto último es determinante reforzar la tributación sobre la renta personal, el patrimonio y la riqueza; racionalizar los beneficios tributarios; prevenir la competencia fiscal internacional; controlar los flujos financieros ilícitos y la evasión y la elusión, tanto nacional como internacional. Este pacto fiscal deberá tener un explícito enfoque de género, así como un enfoque ambiental que incentive la inversión en sectores verdes, desincentive actividades contaminantes por medio de impuestos verdes (y otros mecanismos), y asegure recursos a los gobiernos para la gestión ambiental y la transformación. Un pacto de este tipo generaría círculos virtuosos entre la suficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, una mayor equidad y la reducción de la huella ecológica.

Desde hace varios decenios, un pacto fiscal de este tipo ha sido una demanda recurrente en nuestra región, al que han llamado de manera constante políticos y expertos, así como organizaciones sindicales y de la sociedad civil. Sin embargo, hay tres factores asociados a la coyuntura del COVID-19 que hacen de este un momento excepcional para establecerlo. El primero es la certeza del aumento sin preceden-



tes de la desigualdad y la pobreza que vendrá con la pandemia: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha estimado que esta será la peor crisis económica que ha sufrido la región en su historia, y el número de pobres podrá aumentar en 29 millones de personas; lo que vuelve urgente un pacto redistributivo. En segundo lugar, se presentan necesidades imperiosas e inéditas de recursos para financiar un exigente aumento del gasto público que permita, primero, contener la curva de contagios y, luego, reactivar las economías. Por último, es necesario afrontar la inminente emergencia climática, que ha sido asociada con un mundo de pandemias intermitentes en un futuro próximo.

Es cierto que iniciar un proceso como este podría parecer difícil en medio de una emergencia humanitaria; sin embargo, la experiencia de otras crisis y de los conflictos bélicos nos ha enseñado que en momentos de emergencia se abren ventanas de oportunidad excepcionales que tienden a acelerar las reformas. Esto es así

principalmente por el aumento descomunal de necesidades de recursos, sumado a la incapacidad de acceder a fondos de alguna otra fuente. Dichas condiciones se cumplen ante la crisis actual: sabemos que, a diferencia de lo ocurrido en crisis como la del 2008, la cooperación internacional ha sido y seguirá siendo bastante austera con América Latina; mientras que la banca regional se encuentra descapitalizada.³

Con todo, hay un gran riesgo de que las reformas apresuradas por la necesidad de recursos no tengan la orientación progresiva, incluyente y verde que la región exige, en especial cuando los beneficiarios de reformas progresivas son grupos amplios pero dispersos, sin mayor posibilidad de identificar y coordinar sus intereses, mientras que las élites que se oponen a ellas tienen más influencia y coordinación a la hora de vetar este tipo de proyectos. Aunque hay indicios históricos que muestran que las élites estarán más dispuestas a solidarizarse y aceptar reformas progresivas en momentos calamitosos,⁴ se necesitará mucho más que solidaridad para pasar un pacto ambicioso como el sugerido.

El pacto fiscal para la transformación necesitará un importante liderazgo de sectores políticos que logren superar el problema de acción colectiva antes mencionado. Ese liderazgo deberá contar con suficiente legitimidad para iniciar un pacto con todos los sectores implicados, y crear una narrativa común que resalte lo benéfico del pacto para las amplias mayorías.

Además, la crisis de los años 80 nos enseñó que, en momentos traumáticos, es aconsejable discutir a la vez un conjunto de reformas en lugar de medidas aisladas, a fin de balancear las pérdidas de los perjudicados mediante distintas medidas de política. Así, el pacto fiscal podría ser más exitoso si se agrupa con otra serie de reformas de carácter económico. Otra lección fundamental es no esperar a que pase la urgencia para plantear estas reformas necesarias. Como dijo Paolo Giordano, “una vez superado el miedo, desaparecerá la posibilidad de tomar conciencia”.

No podemos perder esta oportunidad histórica para crear un nuevo pacto.

3. Tanto la CAF como el BID se encuentran descapitalizados. V. José Antonio Ocampo: “International Financial Cooperation in the Face of Latin America’s Economic Crisis”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020, disponible en < <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/covid-19-policy-papers.html>>.

4. Un ejemplo es el caso de Europa, donde en la posguerra se creó un impuesto a la renta personal en la mayoría de los países. Un ejemplo más cercano es el caso de Colombia, con el impuesto a la riqueza que se utiliza cada vez que hay una catástrofe o necesidades de recursos para enfrentar el conflicto armado. V. Juliana Londoño: “War and progressive income taxation in the 20th century”, University of California, 2014.



Políticas públicas en tiempos de pandemia: el castillo de naipes que se derrumbó en América Latina

Camila Carrasco-Hidalgo *

El virus que provoca el COVID-19 no solamente ha demostrado ser un problema para la salud, sino que, al afectar con más fuerza a los sectores vulnerables de la sociedad, también ha dado cuenta de los niveles de desigualdad que el modelo económico reproduce. América Latina vive una dramática situación producto de la propagación del virus; de hecho, a mediados de agosto, Sudamérica

ya había superado los cinco millones de contagiados y más de 175,000 fallecidos (según Worldmeter). La pandemia, al igual que las revueltas del año pasado en países como Chile y Ecuador, ha expuesto la desconexión entre las élites políticas y la sociedad civil. Ejemplos de esto existen en casi todos los países, ya que las declaraciones y decisiones de las autoridades han generado más problemas que soluciones.

* Administradora pública especialista en políticas públicas. Directora de la Fundación La Alameda en Chile.

Es el caso de Brasil, donde el presidente Bolsonaro manifestó que “...a los brasileños no nos da nada... ya tenemos anticuerpos para evitar que se propague”. Pese a la confianza del mandatario, el 17 de agosto Brasil era el segundo país del mundo con más infectados, alcanzando a 3,340,197 personas según el Centro de Recursos sobre el Coronavirus (Coronavirus Resource Center) de la Universidad Johns Hopkins.

La realidad ecuatoriana no se queda atrás; el gobierno se vio sobrepasado por el colapso del sistema de salud, y las autoridades locales, en lugar de alertar y llamar a seguir protocolos, subestimaron la pandemia con mortales consecuencias; particularmente, en Guayaquil, donde vimos cómo la gente quemaba o abandonaba a sus muertos en las calles.

En Chile, el ministro de Salud, para justificar el fracaso de sus políticas, declaró que no tenía conciencia de los niveles de pobreza y hacinamiento que existen en un sector de Santiago. Cabe destacar que desde su cartera se han improvisado metodologías de trabajo, y ha faltado claridad en los datos, por lo que existen dudas respecto a la transparencia de la información que entrega. Además, hay un fuerte cuestionamiento a la gestión por la demora en tomar decisiones determinantes, a pesar de las recomendaciones de los expertos. Hoy Chile cuenta con más de 387,502 contagiados y existen dudas sobre la cantidad de fallecidos. Se están generando manifestaciones y ollas comunes porque la gente no tiene comida, trabajo ni garantías del Estado para subsistir.

Esta realidad invita a una profunda reflexión sobre las consecuencias de las malas decisiones políticas en la profundización de los problemas económicos, sociales y del sistema de salud.

En otras palabras, si se producen problemas de base en dichas decisiones, habrá fallas en las políticas públicas que terminen afectando la educación, el trabajo, la equidad de género, el ambiente, la vivienda, entre otras dimensiones. Se evidencian graves debilidades institucionales y de gestión en los gobiernos en América Latina, lo cual podría ser causado principalmente por dos elementos centrales. Por una parte, el modelo económico sigue mostrando fallas que repercuten en la reproducción de desigualdades y en la depredación del medio ambiente. Por otra parte, el sistema de toma de decisiones de los gobernantes ha carecido de sistematicidad, y entre las actitudes que desestiman y subestiman la pandemia, se han observado consecuencias irreparables. Es decir, las políticas públicas son acciones políticas, y es el momento de revertir su “privatización” y excesivo tecnocratismo. Por ejemplo, mandatarios como Bolsonaro, Trump o Piñera promovieron una catástrofe sanitaria al minimizar esta pandemia, por lo que hoy sus países lideran la cantidad de muertos y contagiados en el continente y, además, muestran síntomas de una ascendente crisis social. Una verdadera bomba de tiempo.

Para evitar la seguidilla de desaciertos, las políticas públicas deben mejorar la capacidad de gestión a partir de tres elementos constitutivos. Primero, la voluntad política, pues es necesario que autoridades de los poderes del Estado asuman una mirada crítica a las causas estructurales que hicieron que esta crisis se propagara gravemente, y de esta manera, tomen acciones para avanzar hacia un nuevo paradigma basado en la gestión transdisciplinaria de los problemas societales. Segundo, es urgente fortalecer las políticas de transparencia, lo cual va de la mano con la credibilidad de la información que entregan las autoridades. Por lo tanto, en la

región se deben generar instituciones autónomas y con capacidad sancionatoria que exijan la entrega de datos fidedignos, actualizados, con metodologías que garanticen una mayor precisión sobre el comportamiento de los fenómenos y los resultados de las políticas. En estos tiempos, la confianza en los datos es clave para democratizar la información y para que las personas tomen conciencia de lo que está pasando. Además, es importante identificar a los grupos meta que necesitan la protección del Estado para enfrentar situaciones de mayor vulnerabilidad. En definitiva, se debe trabajar en reconstituir la confianza institucional, porque de esta manera se dimensionará con claridad lo que sucede, y se podrá tomar mejores decisiones para afrontar los retos y aminorar las amenazas.

En tercer lugar, esta pandemia también es una oportunidad para revisar cómo se están diseñando las políticas públicas y, sobre la base de un análisis riguroso, aplicar los correctivos oportunos para estar mejor preparados ante nuevas emergencias potenciales. Pero, más allá de ajustes coyunturales, la región latinoamericana requiere promover políticas de largo plazo para transformar los principios y estructuras de sus modelos de desarrollo. Es prioritario transitar de la mera reacción ante las emergencias a una gestión de los riesgos que permita anticiparlos, prevenirlos y favorecer la adaptación a entornos de mayor incertidumbre. Para que la transformación sea viable, es preciso interiorizar que el diseño no es una etapa aislada del proceso de las políticas públicas, sino una acción sistémica que incluye la puesta en agenda, formulación, implementación y evaluación. Como expresa Guy Peters en su libro *Policy Problems and Policy Design*, los buenos diseños deben tener cierta capacidad para resistir y crear



previsibilidad en un entorno complejo. Los ciudadanos y otros participantes en la sociedad necesitan cierto grado de previsibilidad sobre las políticas que los regirán y que cambiarán muchos aspectos de sus vidas.

El diseño de políticas debe orientarse hacia el futuro, es decir, con una perspectiva a largo plazo. Asimismo, la gobernanza es una cuestión fundamental en tanto permite que las decisiones no sean verticales, sino que consideren a los actores no estatales.

En lo que concierne a coyunturas como la actual, una propuesta es contar con mesas de emergencia institucionalizadas para definir estrategias integrales en momentos de crisis. Evidentemente, los miembros de estas mesas deben pertenecer al mundo social, político, científico y económico, y sus recomendaciones deben ser vinculantes en la medida de lo posible, porque de otro modo se diluye el valor añadido de los diálogos orientados a decisiones. Además de la contención social de la propaga-

ción de una enfermedad, se deben incorporar planes de recuperación económica integrales que superen la visión del corto plazo. Como se sabe, la pandemia tendrá efectos a largo plazo y las respuestas deben estar a la altura de los desafíos.

En una escala más específica, existen áreas prioritarias que requieren reformas urgentes enfocadas en los elementos constitutivos antes señalados: voluntad política, transparencia y diseño de políticas. El calentamiento global, la intensificación de la agricultura, el hacinamiento, las condiciones de vida insalubres, la discriminación y la pobreza son factores de riesgo para cualquier emergencia.

En el sector económico, se deberían fijar precios a las emisiones de carbono, invertir en una infraestructura que respete los estándares medioambientales, avanzar hacia una economía circular que incorpore la reutilización, restauración y reciclaje óptimo de productos y materiales, entre otros aspectos. Hay que revisar un nuevo sistema tributario que obligue a los más acaudalados a pagar más impuestos a fin de asegurar una recaudación fiscal contundente, pues los Estados deberían tener ingresos suficientes para enfrentar las emergencias. Se ha visto que, en tiempos de crisis, el mercado da un paso al lado y espera que el Estado se haga cargo, pero esa tarea requiere recursos suficientes.

En el área sanitaria, los desafíos son múltiples. Destaca el reto de fortalecer la inversión en la salud pública, y avanzar en su descentralización. Es necesario que el personal médico cuente con los suministros esenciales para evitar que un virus se propague o, cuando ya se haya propagado, disponga de instrumentos y seguridad suficientes para un buen desempeño

al enfrentarlo. Del mismo modo, en políticas de género, la pandemia ha demostrado el aumento de violencia que sufren las mujeres en sus hogares, en sus trabajos y en la carga doméstica. Por lo tanto, es apremiante implementar iniciativas para reducir la violencia y poner fin al abuso contra miembros vulnerables de la sociedad que se exacerba en tiempos de crisis.

Al hablar de poblaciones vulnerables, no se puede pasar por alto la situación, en muchos casos inhumana, que padecen los migrantes, quienes sufren discriminación, precariedad laboral y de vivienda, así como exclusión de los servicios médicos.

En materia ambiental, la emergencia climática también es una crisis global que desde hace años afecta a la población y a los ecosistemas. La parálisis de las actividades humanas a causa del COVID-19 ha generado beneficios temporales en la calidad del aire por la reducción de emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. De hecho, el satélite Copérnico Sentinel-5P mostró imágenes de la baja en las concentraciones de dióxido de nitrógeno en varias ciudades, así como una caída de la contaminación en el norte de Italia. Sin embargo, si se retoma el uso y abuso de los recursos planetarios, estas buenas noticias serán solo un recuerdo pasajero. Está claro que se requiere diseñar políticas pospandemia que hagan de la actual coyuntura una oportunidad para incluir en el cambio de paradigma un nuevo pacto entre la sociedad y la naturaleza.

En conclusión, los gobernantes deben favorecer nuevas estrategias de bienestar que amortigüen los efectos negativos de las crisis en las personas, y presten ayuda efectiva a los grupos más damnificados. Se deben considerar protocolos

de manejo de conflictos en tiempos excepcionales, porque no pueden descartarse futuras crisis económicas, sanitarias y medioambientales. También es importante priorizar la interacción fluida de las áreas de políticas públicas con los diversos actores sociales, pues la pandemia ha demostrado que la gestión oportuna y fiable de la información y de la comunicación puede salvar vidas.

Muchos anhelan una “nueva normalidad” más consecuente con el bienestar y el enfoque de derechos. Pero esta solo será posible si se generan las condiciones de movilización, deliberación y redefinición de las políticas públicas acordes con los desafíos del siglo XXI. No menos

importante, habrá que repensar la gobernanza a nivel internacional, nacional y local, no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta para aumentar la legitimidad de la política y adaptar las capacidades institucionales a una forma de gestión que tome en cuenta la pluralidad de actores con una visión de largo plazo. Hoy nos enfrentamos a la coyuntura del virus SARS-CoV-2, pero América Latina enfrentará un desafío mayor cuando pase la emergencia sanitaria: encarar al virulento modelo económico desigual, que depreda el medio ambiente y acumula riquezas en pocas manos. La teoría del “goteo” ya había mostrado sus costuras, pero en el contexto de la pandemia se derrumbó como un castillo de naipes.

ECONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD



Biodiversidad y ecosistemas en la propuesta sostenible y progresista pos-COVID-19

Antonio de Lisio *



Desde el último tercio del siglo XX, América Latina y el Caribe vienen mostrando la crisis estructural de un modelo de desarrollo que sigue anclado en el antiecológico y socialmente excluyente extractivismo, que además se muestra económicamente estático, muy susceptible a los vaivenes del mercado internacional, y poco propenso a la Investigación y el Desarrollo (I&D). En este contexto, la irrupción de la pandemia del COVID-19 ha mostrado la vulnerabilidad social y económica en una región con altos índices de desempleo y empleo preca-

rio; escasa cobertura de los sistemas de salud pública; limitaciones tecnológicas para asumir las distintas modalidades virtuales de trabajo, educación, medicina; debilidad económica para mantener cuarentenas sociales; condiciones de vivienda inadecuadas para el aislamiento preventivo de las personas contagiadas; entre otros rubros.

Estos problemas se presentan con distintos grados de intensidad en otras regiones del mundo. Lo que sí debe considerarse como una preocupa-

* Profesor-investigador de la Universidad Central de Venezuela. Presidente del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos. Fundador del Movimiento Ecológico.

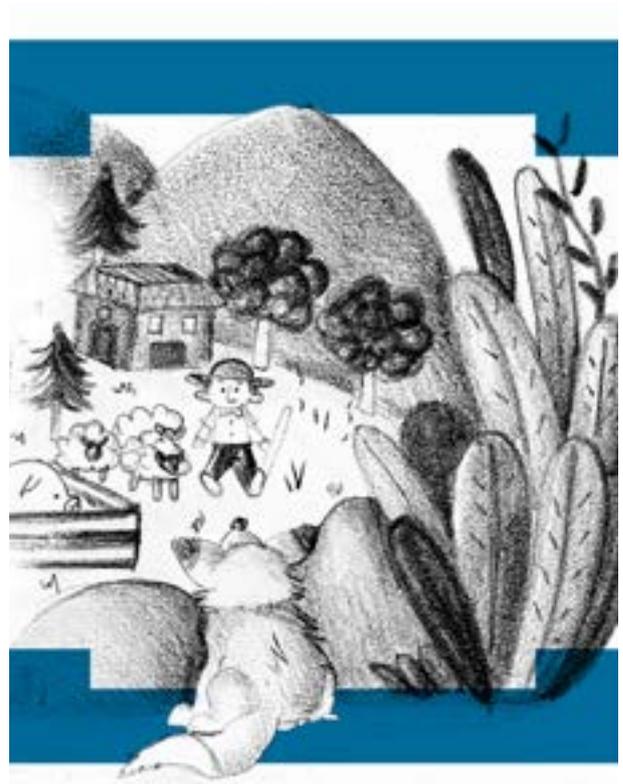
ción epidemiológica particular es la de no seguir destruyendo nuestros bosques para ampliar la fronteras de la extracción minera, hidrocarbúrica y agrícola: debemos estar advertidos por el hecho de que la transmisión zoonótica de los coronavirus —estudiada desde hace décadas— ha demostrado tener como origen el cambio de uso del suelo en el sudeste asiático, asociado al desbroce del bosque natural.

Esta reducción de la cubierta boscosa altera la regulación de la carga viral y de otros patógenos microbiológicos, una de las funciones básicas de los ecosistemas, aumentando el riesgo epidemiológico de las poblaciones humanas “colonizadoras” y sus animales domésticos que no cuentan con capacidad inmunológica ante los micropatógenos presentes en las especies animales de las biocenosis originales correspondientes. Al ampliar sus nichos ecológicos por la alteración ecosistémica, estas especies aumentan la amenaza de zoonosis para los seres humanos. Además, el daño a la vegetación trastoca también otras funciones ecosistémicas del ciclo hidrológico, como la infiltración, la descarga y la escorrentía, lo cual facilita la supervivencia y la dispersión de los patógenos en las aguas subterráneas y, capilarmente, a lo largo del escurrimiento superficial.

Esta ecología de la salud, basada en la relación patógeno-vector-huésped-ambiente ha sido desdeñada en la región, y es por ello que aquí se ha registrado la reemergencia de enfermedades infecciosas ya crónicas como dengue, malaria, chikunguña, entre otras que tienen como causa principal la afectación de la cubierta boscosa. Atender la imbricación íntima ecología-salud-sociedad debe constituir una preocupación especial en América Latina y el Caribe: su área boscosa alcanza casi nueve millones de kilóme-

tros cuadrados, equivalentes al 49% de la superficie regional, al 22% de los bosques totales del mundo, y al 57% de los bosques primarios en el planeta. A pesar de que se llega al umbral de 18% de áreas boscosas protegidas recomendado en las Metas Aichi, establecidas en el marco del Convenio de Diversidad Biológica de la ONU, el tamaño y el nivel de dispersión de estas áreas no resuelven el problema de la fragmentación de hábitats ecológicos; además, las distintas figuras de áreas naturales protegidas muestran medidas insuficientes de protección de los ecosistemas. No se tienen áreas boscosas protegidas del tamaño adecuado para regular biológicamente la carga viral que amenaza el ser humano, como tampoco para cumplir con el resto de las funciones ecosistémicas en los distintos países de la región.

En este marco, se debe considerar a las contribuciones de la biodiversidad y los ecosistemas como el soporte de un nuevo modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño que nos



permita salir del extractivismo. Se trata de la revaloración ecológica que ayuda a resaltar la singularidad de cada localidad, de cada lugar con situaciones no generalizables en cuanto a umbrales críticos como especies en peligro de extinción, endemismo, estrés hídrico, vulnerabilidad climática, valoración social de la naturaleza, entre otros.

Esta condición de la biodiversidad y los ecosistemas como reflejo de los atributos de un territorio determinado contrasta diametralmente con el extractivismo de materias primas que se valoran en función exclusiva de las posibilidades de colocarlas en el mercado internacional, sin tomar en cuenta las particularidades de los distintos sitios de extracción. No importa, por ejemplo, si se trata del petróleo del interior andino-amazónico o de la costa en el Atlántico o en el Caribe; el barril obtenido se valora con un precio común (*commodities*), independiente tanto del ámbito geográfico donde se localizan sus yacimientos como de las condiciones sociales de las comunidades asentadas en las áreas de extracción. Además, esos precios se basan en las cotizaciones del crudo de otras latitudes, como el West Texas Intermediate o el Brent del Mar del Norte. Lo mismo pasa inclusive con los *commodities* agrícolas, como la soya, materia prima con una cotización internacional estándar que se paga indistintamente de si el cultivo se realizó en el altiplano boliviano, en la pampa argentina y uruguaya, en el cerrado brasileño o en los llanos colombo-venezolanos. Las actividades extractivistas conforman enclaves desraizados, que se proyectan solo internacionalmente.

El enraizamiento de la biodiversidad y los ecosistemas en el territorio también permite pensar en un modelo de ordenamiento territorial para salir de la oposición campo-ciudad en la región: ur-

bes que expanden sus fronteras sobre el medio natural y el ámbito rural, con efectos antiecológicos y de exclusión social, parecidos a la metástasis ecológico-social-territorial extractivista.

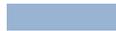
Así, la revaloración de la biodiversidad y los ecosistemas, desde la perspectiva de la ecología política, permitiría articular esfuerzos frente a los gobiernos locales subordinados a los intereses de la especulación inmobiliaria nacional y transnacional. Los campesinos e indígenas que resisten la acumulación por desposesión extractivista rural, de un lado, y los movimientos urbanos ecológicos y ambientalistas reivindicativos que exigen la calidad de vida urbana, de aire, agua y suelos seguros y salubres; movilidad activa; o espacios públicos verdes; del otro, son las fuerzas sociales que deben activarse para propiciar la construcción de una racionalidad humana de apoyo y ayuda mutua con el resto de la naturaleza, a todo lo largo del *continuum* urbano-rural regional. Este principio de justicia socioambiental trata de poner fin al discurso del llamado “Prebisch ecológico”, el cual identifica a América Latina y el Caribe como exportador neto de agua, tierra, agua y minerales. En dicha lógica, los recursos se sustraen de las bases ecológicas de las comunidades locales, hoy políticamente enajenadas y en muchos casos desterritorializadas, despojadas de su vinculación orgánica con sus bases naturales de sustento tanto en la ciudad como en el campo, e inclusive en las zonas de interés turístico hoy ocupadas por el llamado “turismo de burbuja”.

En definitiva, se requiere poner fin a la deuda social y ecológica contraída en los distintos países de la región, que están cada vez más lejos de resolver de manera sostenible sus problemas de desarrollo.



Energía y pandemia

Pablo Bertinat *



El contexto de pandemia asociado al COVID-19 ha impactado en la cotidianeidad de todas las culturas del planeta, y el sistema energético no queda exento de ello. Aunque no podemos decir que haya cambiado sustancialmente el diagnóstico, sí podemos recorrer sus principales dimensiones, y observar los cambios que se han producido a nivel tanto cuantitativo como cualitativo.

El impacto más visible para los mercados se asocia con la fuerte caída en la magnitud de la energía utilizada en aquellos países en los que

la pandemia está produciendo mayores consecuencias. De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, la extracción de petróleo sufrió caídas de 10.8 millones de barriles diarios en marzo, 29 millones en abril y 25 millones durante mayo, tras lo cual se proyecta un proceso de recuperación paulatina de los valores anteriores a la pandemia. Los valores máximos de caída equivalen a aproximadamente un 30% de la extracción diaria de petróleo.

Podríamos decir que vivimos un corto periodo de caída abrupta, determinada sobre todo por la

* Especialista en sistemas energéticos. Director del Observatorio de Energía y Sustentabilidad de la Universidad Tecnológica Nacional en Rosario, Argentina.

reducción del consumo del sector transporte a nivel global. Esto ha afectado a América Latina y el Caribe, en especial si se toma en cuenta que dicho sector representa la mayor parte del consumo energético regional. En efecto, aunque se observan diferencias importantes en la estructura de consumo de energía en los países y subregiones del continente, en términos regionales el principal sector de consumo es el transporte; le siguen la industria y en tercer lugar el sector residencial.

Sin embargo, los impactos más fuertes para la sociedad latinoamericana se asocian con varios aspectos relacionados con el sistema energético en general. Por un lado, el crecimiento de la pobreza energética en la región, como producto del avance de la pobreza por los efectos de la pandemia. En este sentido, existen estimaciones de la pobreza, como las presentadas en los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), pero no es tan sencillo acceder a información específica sobre el impacto real de esta coyuntura en los niveles de pobreza energética. Si bien algunos Estados han intentado ofrecer algún tipo de respuestas, como el congelamiento de tarifas y la suspensión temporal de cortes, las mismas aún resultan insuficientes.

Aunque en la mayoría de los países se han generado medidas de política social directa, el contexto pandémico también ha afectado la libertad de demandar y reclamar derechos. Esto resulta preocupante en un sector habitualmente opaco como en el energético, no solo en lo que concierne a la disputa por el acceso a la energía, sino por las dificultades adicionales que este escenario crea para las comunidades afectadas por proyectos extractivos energéticos.

La gran concentración y centralización del sistema energético se configura también como un elemento de fragilidad que, sumado a la lógica mercantil que domina al sector en el continente, limita las posibilidades de respuestas óptimas en la actual situación.

En un momento en el que se acentúan las desigualdades, la condición esencial para dar respuestas acordes con la coyuntura pasaría por asumir a la energía como una herramienta para satisfacer necesidades humanas y de redistribución de riqueza. A pesar de que no existe información suficiente sobre el grado de inequidad en el acceso a la energía en Latinoamérica, sí hay estudios que muestran la disparidad en el gasto energético respecto a los ingresos para un conjunto importante de países. Estos indicadores muestran que el gasto energético respecto a ingresos sería entre tres y cuatro veces más grande en el decil de menores ingresos que en el de mayores ingresos. Esto impone, más que nunca, la necesidad de abandonar la concepción mercantil capitalista de la energía esencial para el consumo humano. Se requiere reubicarla en otra dimensión, por fuera de las lógicas de oferta y demanda.

Es pertinente decir que, en general, la pandemia ha agudizado las problemáticas asociadas al sistema energético. La disminución temporal del uso de combustibles fósiles es sin duda algo positivo, pero podría volverse una mera anécdota, en la medida en que la superación de la emergencia sanitaria significase un retorno a las condiciones pre-COVID-19.

Hoy más que nunca se justifica transformar el sistema energético. De manera urgente hay que atender las situaciones de pobreza energética.



Resulta paradójico que millones de personas en la región no puedan acceder a una energía de calidad que les permita satisfacer las necesidades básicas para una vida digna. La región produce más energía de la que consume, exporta energía a otras zonas, pero sufre un crecimiento importante de las importaciones energéticas. A su vez, existe una desigual distribución y apropiación de la energía y de sus servicios.

Por otra parte, no solo debería pensarse en los nuevos pobres energéticos generados por esta crisis: debe tomarse en cuenta al conjunto de habitantes que ya se encontraba en esa condición. La lucha por sobrevivir durante tiempos de excepción justifica garantizar el acceso a los servicios públicos, entre ellos la energía. Estas políticas debieran ser centrales y prioritarias. No deberían quedar sujetas al poder de compra de la población.

Otras dimensiones deseables en un proceso de transición energética tal vez no tengan la urgencia de la anterior, pero creemos que se pre-

senta el momento oportuno para empujar hacia su realización. Este debiera ser un momento para avanzar en la crítica y derogación de los marcos normativos y legislativos neoliberales del sector energético regional, los cuales han consagrado una estructura de mercado ajena a las necesidades de la población del continente. La pandemia ha puesto de nuevo sobre la mesa al Estado y su rol, en muchas áreas abandonado en favor del mercado. Se advierte que esta nueva discusión sobre el papel del Estado se da de forma ambivalente en muchos países: por un lado, suele aparecer un Estado presente con políticas sociales, mientras en otros aparecen algunos reflejos no deseados que se asocian a controles sociales excesivos y restricciones democráticas en general. Con todo, podríamos decir que se han habilitado globalmente, y en buena hora, el debate y las acciones posibles de los Estados para recuperar resortes clave de la economía, entre ellos el sector energético. En algunas regiones, esta recuperación ha incluido procesos de desprivatización. En América Latina, gran parte del sector energético se encuentra en manos estatales, pero sabemos que esto no alcanza para resolver el problema del acceso si no logramos una gestión verdaderamente pública y democrática. Por ello, se postula que el camino de desprivatización debe estar abierto no solo en favor de la propiedad estatal, sino a otras formas de lo público. La inclusión de la esfera pública no estatal constituye un desafío para el control democrático de las políticas energéticas.

La emergencia sanitaria también trae consigo otras oportunidades. Por ejemplo, a partir de la crisis del modelo de producción global, hay una ventana de oportunidad para repensar los circuitos de producción. Localizar la producción, en particular la de alimentos; desglocalizar las

cadenas productivas; fortalecer la idea del “vivir con lo nuestro” —ahora, en un contexto latinoamericano—. Vivimos un momento propicio para discutir sobre las escalas de la producción como estrategia para adaptarnos a cambios que podrían alterar la globalización como hoy la conocemos. En un contexto de restricciones a la participación ciudadana por las medidas de aislamiento social, resulta relevante prestar atención al fortalecimiento de procesos y mecanismos que apunten a rediseñar el sector. Debemos dejar de abordar el problema de la energía como un problema técnico.

Es fundamental reducir el nivel de complejidad y derroche de las sociedades y de los sistemas urbanos, ya que de ahí surge el exceso de demanda energética. Para ello, es crucial que los Estados intervengan para impulsar formas de vida más responsables con el uso de los recursos, en especial los energéticos. Algunos ejes críticos para pensar la transformación de los sistemas energéticos tienen que ver con desfosilizar, desmercantilizar, desprivatizar, desconcentrar, descentralizar y democratizar.



La encrucijada del sistema productivo en la crisis del 2020

Sara Caria *

Una crisis global sin precedentes

La que vivimos hoy es una crisis global sin parangón en la historia reciente, tanto por su alcance geográfico global como por sus repercusiones en múltiples dimensiones de la vida cotidiana, las cuales involucran a la esfera de la salud, la económica y la social. Desde el punto de vista sanitario, nos enfrentamos a un virus de alta contagiosidad, que induce severas complicaciones en el aparato respiratorio, y que requiere de una atención hospitalaria especializada y

prolongada que la mayoría de los sistemas de salud de la región no puede garantizar. A falta de una infraestructura sanitaria capaz de garantizar el adecuado rastreo, detección y tratamiento de las personas con COVID-19, la respuesta de los gobiernos se concentró en medidas de confinamiento y distanciamiento social.

En países con una alta precariedad del trabajo, la drástica reducción, a veces la parálisis, de la actividad económica, derivó en graves

* Profesora-investigadora del Centro de Economía Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Es miembro del grupo de investigación sobre Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo.

consecuencias en la producción y el empleo. Esta situación ha afectado a la gran mayoría de los ciudadanos, pero en particular ha puesto en evidencia la desprotección de los sectores más vulnerables, acentuando sus condiciones de pobreza y exclusión. La crisis económica se produce por el efecto combinado de la reducción de la oferta, la contracción de la demanda y un contexto previo de debilidad económica.

La imposibilidad de realizar actividades productivas que implican interacción directa entre las personas causó una caída en la oferta, con el consecuente desabastecimiento de insumos en muchos sectores.

Asimismo, se observó una contracción de la demanda por el disminuido poder adquisitivo y por las limitaciones impuestas por el distanciamiento social.

Adicionalmente, cabe destacar que la pandemia llegó en un momento ya difícil para la economía global, que aún no se recupera totalmente de la crisis del 2008. Los niveles de deuda llegaron a más del 300% del producto interno bruto (PIB) global a finales de 2019,¹ mientras que el comercio internacional se ha ido debilitando, ralentizando su crecimiento desde la crisis del 2008, hasta alcanzar cifras negativas en 2019: -0.1% en volumen y -3% en valor.² A raíz de estas tendencias, el crecimiento de América Latina en los años 2014-2019, después del fin del superciclo de los *commodities*, fue del 0.4% en promedio, es decir, el más bajo desde la década de los 50.

Repercusiones para América Latina

Las dificultades ocasionadas por la pandemia repercuten en América Latina. Se observa un impacto diferenciado de acuerdo con las particularidades de cada subregión o país; sin embargo, los mecanismos de transmisión se relacionan fundamentalmente con la manera en que nuestra región se inserta en la economía global. En primer lugar, la caída de la actividad económica de los principales socios comerciales provoca una menor demanda que, junto con las dificultades logísticas en la carga, transporte y descarga de los productos, ocasiona una reducción de las exportaciones. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima una caída del 15% de las exportaciones con respecto a 2019 por el efecto combinado de menores volúmenes y precios. Esta circunstancia perjudica en especial a los países de Sudamérica, caracterizados por una mayor dependencia de las exportaciones primarias; marcadamente a los exportadores de petróleo. Un segundo factor es la interrupción de las cadenas globales de valor por las dificultades de abastecimiento de insumos industriales. Téngase en cuenta que el crecimiento de este sector ya se veía estancado en la última década; la emergencia del COVID-19 contribuyó a su colapso, lo que afecta sobremanera a los países con sectores manufactureros importantes, notablemente México y Brasil y, en menor medida, las maquilas en Centroamérica y República Dominicana. Para los países centroamericanos un riesgo adicional es representado por la disminución de las remesas, 10% según la Cepal, y la contracción de la demanda de servicios de

1. Cepal: "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19", N° 2, 21/4/2020, Cepal, Santiago de Chile, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf>.

2. Organización Mundial del Comercio: "Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial", 8/4/2020, OMC, disponible en <https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.htm>.

turismo, que a su vez afecta de forma aguda a los países del Caribe.³

Las estimaciones de los organismos internacionales prevén una disminución importante de la actividad productiva. Para el Banco Mundial, en 2020 el PIB de los países de la región podría alcanzar un crecimiento negativo promedio de alrededor del -7.2%.

Se esperan pérdidas más contenidas en América Central (3.6%) y más agudas en la región sudamericana (desde el 4.3% de Chile, hasta el 12% de Perú), mientras México enfrentaría una reducción del 7.5% del PIB en el presente año. Sin embargo, los organismos multilaterales advierten que los distintos sectores económicos no serían afectados de manera uniforme: los sectores menos golpeados serían los primarios no extractivos, como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; mientras que la manufactura, conjuntamente con la explotación de minas y canteras, construcción, intermediación financiera, servicios empresariales y administración pública resultarían medianamente perjudicados. Finalmente, los servicios, por su naturaleza poco compatible con las medidas de distanciamiento social, sufrirían las mayores pérdidas: comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones. La incertidumbre agudiza la aversión al riesgo, y contribuye al empeoramiento de las condiciones financieras mundiales, que a su vez incide en la fuga de capitales de la región en busca de inversiones más seguras, en un círculo vicioso que mina la estabilidad económica.



Esta situación supone un deterioro de las condiciones laborales. Se estima que la tasa de desempleo en la región suba al menos tres puntos porcentuales, al pasar de 8.1% en 2019 a un probable 11.5% en 2020; esto significa que más de 37 millones de personas en la región se encontrarán sin trabajo. Vale señalar que el 53% del empleo de la región se genera en actividades informales, basadas principalmente en contactos interpersonales: esta categoría se ve afectada de manera particular por el distanciamiento social, así como por el escaso acceso de parte de los trabajadores a programas de protección social. Entre las empresas, las más expuestas a los riesgos causados por el COVID-19 son las micro, pequeñas y medianas, que son la gran mayoría y generan más del 50% del empleo formal.

3. Banco Mundial: Global Economic Prospects, 6/2020, Banco Mundial, Washington, disponible en <<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>>.

Desafíos y oportunidades para una transformación productiva

La Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que la caída del comercio mundial se situará entre 13% y 32% durante el año 2020, y prevé una recuperación lenta por el desfase entre los estadios del contagio a lo largo del globo: mientras algunos países reanudan su actividad económica, otros están en plena emergencia y en confinamiento. Este factor representa una amenaza para la reactivación económica. Por otro lado, el manejo global de la pandemia ha puesto al desnudo las limitaciones del actual sistema multilateral y de los mecanismos de coordinación internacional, circunstancia que puede contribuir a que los países vuelvan su mirada “continente adentro” y se fortalezca la coordinación regional, con acuerdos regionales más firmes. En esta misma línea, para el futuro cercano, se pueden avanzar hipótesis de una economía global organizada alrededor de tres polos: Estados Unidos, Europa, y Asia oriental y sudoriental, cada uno con su área de influencia privilegiada. Este escenario podría propiciar la relocalización de actividades productivas en bloques continentales, una reestructuración de cadenas de valor en clave regional con el apoyo de inversión internacional, y la intensificación del comercio intrarregión.

Para pensar en cadenas regionales de valor es imprescindible abandonar la dependencia excesiva de bienes de capital y manufacturas importadas. Para esto, una vez más, el único camino parece ser una mayor complementariedad productiva entre los países. En América Latina, las estrategias circunscritas al ámbito nacional enfrentan limitaciones estructurales —débiles economías de escala, deficiencias tecnológicas

y pocas potencialidades de aprendizaje—, mientras la esfera regional, con un mercado potencial de 650 millones de personas, representa sin duda una oportunidad importante.

El rol de las políticas resulta fundamental siempre, pero particularmente en la actual coyuntura. Por esta razón, es necesario ampliar el espacio fiscal, reducido por la magnitud de la deuda pública bruta —que alcanza en promedio 44.8% del PIB— y, al mismo tiempo, asegurar los recursos necesarios para atender la crisis sanitaria, proteger a la población vulnerable y reactivar la inversión. La relativa apertura de las instituciones financieras internacionales permite explorar el camino de una reestructuración de la deuda multilateral, acompañada por la renegociación de condicionalidades y préstamos concesionales. Otro desafío importante consiste en establecer un sistema de incentivos que evite que los recursos canalizados hacia las familias y las empresas estimulen la demanda de activos externos (salida de capitales). En el frente interno, quizás haya llegado la hora de reformar las políticas fiscales procíclicas típicas de la región, las cuales se enfocan en ajustar el gasto en función de las rentas, en desmedro del objetivo de coordinar ingresos y egresos que cubran las necesidades de desarrollo del país. Reformas fiscales progresivas que permitan una mayor redistribución, y estabilicen la inversión para el desarrollo, pueden jugar un rol importante en reducir la dependencia externa.

Finalmente, una gran tarea pendiente, desafío estructural e histórico de la región, es modificar su posición en la economía global, lo que implica un amplio abanico de medidas:

1. Revisar la renuncia fiscal por apertura comercial, zonas especiales de desarrollo e incentivos desmedidos a la inversión extranjera directa.
2. Repensar la política comercial de apertura, pues el tradicional afán por garantizar mercados a las exportaciones puede conducir a valoraciones distorsionadas respecto de los acuerdos comerciales.
3. Dimensionar el impacto macroeconómico de la inversión extranjera, y reducir los privilegios fiscales para los sectores que no generan derramas positivas en el resto de la economía.
4. Renovar los esfuerzos de cambio estructural, partiendo de las fortalezas productivas de cada país, reanudando la inversión y apostando a políticas sectoriales específicas. Esto requiere multiplicar esfuerzos para alcanzar pactos entre las distintas fuerzas sociales, en pos de una transición hacia un desarrollo más equitativo y sostenible.



El extractivismo en tiempos de pandemia

José de Echave *



En uno de los primeros informes producidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) luego de declarada la pandemia, se reconocía que estamos frente a la peor contracción de la actividad económica desde que se iniciaron los registros. Entre los diferentes canales de transmisión que la Cepal identifica, y que tendrán un impacto negativo en las economías, se encuentran: la disminución drástica de la actividad económica de los principales socios comercia-

les, la consecuente caída de los precios de los productos primarios, la interrupción de las cadenas globales de valor, y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales.

Todo este escenario hace pensar en un periodo complejo para las materias primas. Ya hay manifestaciones de este escenario. Por ejemplo, el 20 de abril el precio a futuro del petróleo estadounidense (el West Texas Intermediate) llegó a cotizar en números negativos (hasta -37.63

* Economista. Investigador de CooperAcción. Fue viceministro de Gestión Ambiental de Perú.

dólares) como consecuencia de una drástica caída de la demanda. Los operadores buscaban librarse desesperadamente del petróleo para no hacerse cargo del costo del traslado y almacenamiento que, de hecho, les resultaba más caro.

En el caso de los metales, como casi siempre ocurre en épocas de crisis, se establece un comportamiento diferenciado entre los de base y los preciosos. Por ejemplo, el cobre ha tenido una cotización volátil en medio de la pandemia, aunque con una clara tendencia a la baja, lo mismo que el zinc y otros metales de base. Los metales preciosos, y sobre todo el oro, son la otra cara de la moneda: cuando los mercados financieros presentan una fuerte inestabilidad, las inversiones incrementan su factor de riesgo y las rentabilidades son inciertas, el oro aparece como el activo que brinda mayor seguridad. Por lo tanto, en un contexto como el actual, la evolución del metal amarillo va en sentido opuesto a la de los metales de base: si bien ya venía con una tendencia al alza durante 2019, el inicio de la pandemia ha provocado que el precio comience a aproximarse a los niveles alcanzados en el periodo del superciclo de precios: de hecho, el oro cerró el mes de mayo con un valor de 1,721.80 dólares la onza Troy, lo que significa un aumento de su valor en 33.3% en los últimos doce meses. Habrá que seguir con atención cómo evolucionan los precios¹ de las materias primas en los próximos meses.

Por otro lado, entre marzo y abril, 247 operaciones mineras en el mundo interrumpieron su producción en un total de 33 países. Los países que vieron más afectada su producción fueron

Sudáfrica, Estados Unidos, México y Canadá con 49, 37, 28 y 27 unidades mineras paralizadas, respectivamente. Las zonas del planeta más afectadas fueron África, América Latina y América del Norte, debido a las cuarentenas nacionales y provinciales. En cuanto a la interrupción de operaciones por tipo de minerales, el mayor impacto se dio en las minas de oro con 80 unidades mineras afectadas en todo el mundo, seguida por el cobre y la plata con 29 y 19 unidades mineras afectadas, respectivamente. Es importante notar que el mayor número de operaciones mineras paralizadas está vinculado a la producción de oro, pese a haber subido de manera importante su cotización. Esto muestra que los motivos de las paralizaciones son diversos: temas o medidas de seguridad que buscan evitar mayores focos de contagio, pedidos expresos de los propios trabajadores mineros que no se quieren ver expuestos, decisiones gubernamentales y, en otros casos, —sobre todo entre los metales de base— caídas de precios que afectan la rentabilidad de varios yacimientos.

Las presiones del extractivismo en la pre y la pospandemia

En medio de la emergencia sanitaria y la depresión económica más grave de los últimos 120 años, las presiones para que la salida sea bajo el viejo formato —es decir, apostando por industrias altamente contaminantes y con una profundización del modelo extractivista— están a la orden del día en buena parte de los países de la región, incluso con propuestas de desregulación ambiental y social. Nuevamente queda en evidencia la enorme presión que ejer-

1. En el periodo del superciclo, la onza de oro llegó a cotizarse en 1,800 dólares.



cen los sectores extractivos en las economías latinoamericanas, tanto en épocas de bonanza como en las de crisis, y ahora también en tiempos de pandemia.

Un primer debate que debe darse en la región es el relativo a la imposibilidad de que los sectores extractivos sigan implantándose y expandiéndose bajo los mismos términos de las últimas décadas. Es seguro que estas actividades conserven un espacio en las economías de varios países de la región, pero no el de las décadas pasadas, y menos aún bajo una lógica de extracción exacerbada que afecta derechos humanos, devasta territorios enteros, y produce una alta conflictividad social.

¿Cómo transitar del modelo de extracción exacerbada pre-COVID-19 a uno diferente? Las transiciones implican pensar en un conjunto de políticas públicas que permitan construir los necesarios contrapesos y equilibrios para que las inversiones privadas respondan al interés público, y para que los países dejen de ser reinos de la autorregulación.

Si bien cada país presenta sus propias especificidades, por los pesos diferenciados que las actividades extractivas tienen en sus economías, una propuesta de transformación social-ecológica para América Latina debería contemplar varias líneas generales en el diseño de políticas alternativas. Éstas abarcan el fortalecimiento de la presencia del Estado y la descentralización de competencias; la construcción de una institucionalidad ambiental fortalecida que llegue a los territorios con las herramientas y capacidades necesarias, pasando por la necesidad de ordenar el territorio para promover su uso sostenible; la redefinición de la influencia y el rol de las actividades extractivas en la macroeconomía de los países; los temas de fiscalidad, la transparencia y la rendición de cuentas; la afirmación de los derechos de las poblaciones directamente impactadas; el tema de las actividades extractivas informales y abiertamente ilegales, entre otras. De lo que se trata es de romper la maldición de la extrema dependencia de los países hacia la explotación de recursos naturales renovables o no renovables y, en su lugar, apostar por una matriz productiva diversificada y sostenible que evite el derroche y la sobreexplotación extractivista. Tanto los impactos ecológicos como los crecientes costos ambientales del modelo extractivista deben ser visibilizados y tomados en cuenta en las evaluaciones que se hacen sobre los aportes reales de estas actividades.

Las transiciones deben apostar por un proceso de construcción de gobernabilidad democrática. Los conflictos vinculados con actividades extractivas, y las crisis de toda índole que se generan, han mostrado durante estos años serios problemas de gobernabilidad donde los diferentes grupos de interés muestran pesos di-

ferenciados. Las brechas de gobernabilidad se presentan precisamente cuando los Estados, las empresas y los inversionistas pretenden ir más allá de las facultades que la sociedad tiene para controlar y regular las inversiones en función del bien común.

Otro reto clave para las transiciones reside en que los actores múltiples que todos estos años se han resistido a la expansión caótica e invasiva de las diferentes actividades extractivas,

construyan espacios de representación política y participación ciudadana directa en los territorios, a fin de jugar un rol central en el proceso de construcción de gobernabilidad democrática y gobernanza participativa.

El liderazgo político será fundamental para abordar la emergencia sanitaria al mismo tiempo que se preparan la reconstrucción económica y los procesos de transición a escenarios posextractivistas.



Coyuntura: COVID-19 y producción de alimentos

Santiago J. Sarandón *

La irrupción en nuestras vidas de la pandemia del COVID-19 ha significado un cambio extraordinario en muchos aspectos. En primer lugar, nos ha permitido entender y separar lo esencial de lo accesorio, ha puesto en evidencia valores ocultos; la diferencia entre valor y precio. Muchas actividades que, hasta hace muy poco, parecían imprescindibles para los seres humanos, se han dejado de hacer de la noche a la mañana sin riesgos para la vida.

Por el contrario, otras que estaban ocultas, silenciadas, invisibilizadas por la fuerza de la costumbre, han adquirido su verdadera dimensión. Entre ellas cabe contar a la producción de alimentos.

La agricultura es la principal forma de producción de alimentos en la actualidad. Por lo tanto, se trata de una de las pocas actividades auténticamente esenciales para los seres humanos.

* Director del Laboratorio de Investigación y Reflexión en Agroecología de la Universidad Nacional de La Plata. Presidente de la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología y de la Sociedad Argentina de Agroecología.

No puede interrumpirse, y para que no lo haga deberán garantizarse sus condiciones de permanencia en el tiempo: deberá ser productiva, pero al mismo tiempo ecológicamente adecuada y socioculturalmente aceptable.

No hay una, sino varias maneras o modelos de hacer agricultura, cada una de las cuales implica cambios en la relación del ser humano con la naturaleza. Está claro que el modelo industrializado de la agricultura moderna, de corte depredador y extractivista, ha mostrado su vulnerabilidad al volver insostenible un proceso ecológicamente sustentable, como es la agricultura (basada en la fotosíntesis, y por tanto ligada a una fuente energética inagotable: el Sol). La gran dependencia de insumos básicos como semillas, energía fósil, fertilizantes y pesticidas (necesarios para eliminar las plagas que el mismo modelo fomenta con su baja biodiversidad) hace sumamente frágil a este modelo, e impone la tarea de modificarlo.

La agricultura requiere bienes y servicios que pueden deteriorarse o agotarse: agua, biodiversidad, suelo, nutrientes. Un modelo que busca producir dinero para comprar alimento solo es viable si logro vender y luego comprar ese alimento. La dependencia de alimentos de otros países o regiones es una debilidad que la pandemia puso de manifiesto cuando los países cerraron sus fronteras. Incluso han mostrado su vulnerabilidad la información o tecnología necesarias para echar a andar esa maquinaria moderna de producir *commodities*.

La distribución de alimentos a distancia es otra de las características de este sistema moderno que debe modificarse. El consumo alejado miles de kilómetros de los sitios de producción no tiene sentido, y el transporte de grandes dis-

tancias genera un consumo excesivo de energía (en su mayoría, de fuentes fósiles). La degradación de los suelos locales por vaciamiento de nutrientes (explotación minera o neoextractivismo), por un lado, y la excesiva acumulación de nutrientes a través de deyecciones de los animales confinados, por el otro, son las dos caras problemáticas del modelo.

Asimismo, los sistemas productivos de gran escala, con usos intensivos de maquinaria y en grandes extensiones territoriales, han generado una expulsión de habitantes del mundo rural, quienes se ven orillados a desplazarse a las megaciudades, con todos los problemas que ello origina. Para colmo, estos sistemas de producción de alimentos contribuyen al calentamiento global por sus emisiones de gases de efecto invernadero, debido tanto a las grandes cantidades de energía fósil que utilizan como a través de los fertilizantes (nitrogenados o de otros tipos). De manera paradójica, estos sistemas son excesivamente vulnerables a la variabilidad climática.

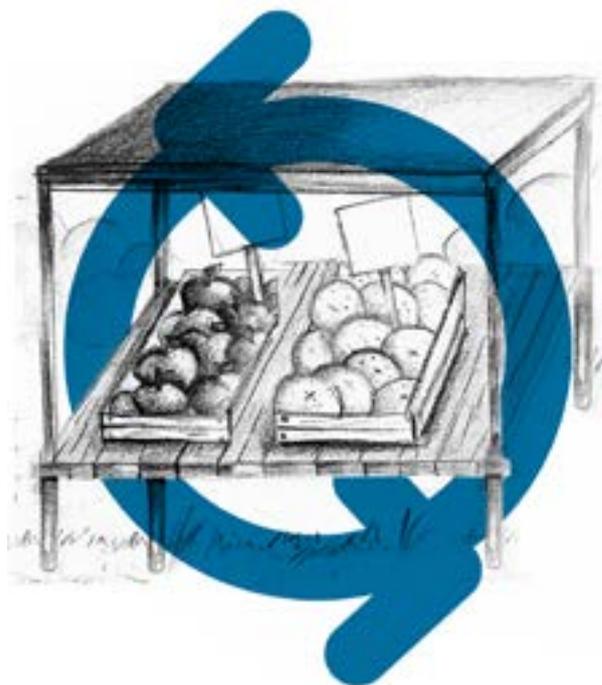
El desarrollo de otro modelo de producción de alimentos es necesario, pero va a requerir el proceso profundo y largo que implica todo cambio de paradigma. Estamos hablando de una revolución del pensamiento en las ciencias agropecuarias.

La necesidad de lograr la soberanía alimentaria ha quedado en evidencia con esta pandemia. Los países y regiones no pueden depender de otros para algo tan esencial y básico como la producción de alimentos de calidad. Debe respetarse la decisión de qué comer, y la manera de hacerlo. Esta debe ser la base de los sistemas de producción de alimentos, lo que no es incompatible con la existencia de un excedente

para exportar. Por otra parte, un modelo debe ser independiente de la mayor parte de insumos externos, sobre todo los provenientes de regiones alejadas de la producción. Esto sería una soberanía tecnológica de conocimientos que posibilite y asegure la capacidad de producir conocimientos locales, semillas locales y tecnologías locales. Esto requiere la conservación y aumento de la biodiversidad funcional, como propone la Agroecología. Se requieren políticas que propendan a valorar y proteger los conocimientos locales, los cuales llegaron a ser ecológicamente adecuados a través de mecanismos de prueba y error, perfeccionados durante muchos años y generaciones. Este potencial no debe ser desaprovechado, porque hay una estrecha relación entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, pero integrarlos en el modelo de producción de alimentos es una decisión que ha de tomarse a nivel gubernamental.

El desarrollo de nuevos sistemas de producción de alimentos más sustentables no se logrará con el mismo enfoque reduccionista que generó el modelo industrial. Por el contrario, se requiere un cambio de paradigma hacia una visión sistémica, holística, pensada desde el campo de la complejidad a fin de que los conocimientos de la ecología de los agroecosistemas se asocien con los conocimientos sobre aspectos socioculturales fundamentales. Un primer avance en esta dirección pasa por asegurar la conservación y reproducción de semillas por los propios productores.

Los alimentos impulsados en el nuevo sistema de producción deben ser nutritivos, sanos y abundantes. Se debe revalorizar y proteger a la agricultura familiar y a la agroecología como nuevos esquemas de gran biodiversidad que



aseguran una nutrición equilibrada. Para ello, necesitamos políticas que favorezcan la presencia de los agricultores en el campo, lo que, además, soluciona muchos problemas relacionados con temas como el del cuidado.

Resulta esencial propender a la autosuficiencia tecnológica y de insumos esenciales (fertilizantes, plaguicidas, maquinarias, semillas). El uso de plaguicidas ya ha llegado a límites ecológicos insostenibles y, lo peor, se ha vuelto inútil por la resistencia creciente de plagas y patógenos.

A largo plazo, los gobiernos deberán modificar los programas de enseñanza de las ciencias agropecuarias en todos sus niveles para introducir el enfoque de la agroecología y formar un nuevo tipo de profesionales y técnicos. Esto no es una asignatura más, sino un cambio transversal en el conjunto de las instituciones. Por otro lado, el pensamiento complejo requerirá cambios profundos en los sistemas de generación de tecnología, pues los sistemas científico-tecnológicos deben adecuarse

a un nuevo tipo de investigación y a un nuevo modelo de investigadores. Las estructuras de investigación deberán abandonar su excesiva dependencia de las estaciones experimentales como único recurso heurístico, para trasladar sus indagatorias a los campos de los agricultores. Las exigencias de calidad de los científicos, los sistemas de evaluación y promoción de investigadores, las líneas de investigación privilegiadas, y las exigencias para otorgar subsidios son otros ámbitos que necesitan ser revisados para adaptarlos a los nuevos perfiles requeridos. Esto puede llevar mucho tiempo, pero el cambio debe comenzar ya. Las autoridades municipales, provinciales y nacionales deben fomentar modelos de producción de base agroecológica para promover el cambio en esta dirección.

Las exigencias dirigidas hacia los sistemas modernos de producción para que reduzcan su impacto ambiental deberán ser cada vez más severas, habida cuenta de su peligrosidad y vulnerabilidad. Por otro lado, la percepción cada vez más generalizada de que otro modelo es posible ha debilitado la prolongada resignación a la idea de que no había alternativa a la aplicación de plaguicidas.

Cada vez es más evidente que la agroecología es posible y deseable. Está claro que el modelo actual no da para más, y que es necesario

reemplazarlo. La pandemia no ha hecho sino acelerar la toma de conciencia sobre algo que ya era inocultable.

¿Hay dudas? Por supuesto que sí, muchas y auténticas. Pero también existen muchos intereses creados. Identificar estos intereses y a los grupos que los sustentan es importante, como también lo es identificar a aquellos actores dispuestos a emprender los cambios necesarios. Cambiar supone costos y dificultades, pero permanecer estáticos en una realidad cambiante tiene un costo mucho mayor. Esta pandemia nos ha permitido ver claramente el camino, la urgencia de transitarlo, y que es posible hacerlo. Cuando la amenaza es evidente, las sociedades y los gobiernos pueden tomar medidas con una rapidez y un alcance que resultaban impensables solo días antes. Por eso hay que resaltar cada vez con más fuerza que esto no da para más.

Finalmente, nos preguntamos: ¿debemos volver a la normalidad? Nuestra respuesta es *No*. No, porque esa normalidad fue la causante de los problemas actuales. Pretender volver a la normalidad es un suicidio, así como intentar crear otra normalidad desde el mismo paradigma es una ilusión. Se requiere un cambio de paradigma, y cada vez resulta más evidente que en la producción de alimentos ese paradigma es la agroecología.



Latinoamérica después de la pandemia: lo que está en juego

Roberto Kreimerman*

No es del todo cierto afirmar que el COVID-19 haya dejado al descubierto las debilidades económicas y sociales de América Latina. Tanto la pobre estructura productiva basada en pocos *commodities* y escaso valor agregado; la dependencia tecnológica, comercial y financiera; como la pobreza, la discriminación y la desigualdad social; todo ello aunado al deterioro ambiental, son hechos conocidos de larga data y apenas maquillados en los números durante las décadas recientes. Lo que ha hecho el SARS-CoV-2, además de agra-

var esos problemas, es poner en relieve el cruce de caminos al que nos enfrentamos en el momento actual.

Para comprender la situación de las economías latinoamericanas y los escenarios futuros que se presentan a la región, es necesario entender los cambios globales que han reconfigurado al sistema capitalista en los últimos treinta años.

Se ha constituido una nueva división internacional del trabajo, caracterizada por un sistema de

* Especialista en desarrollo productivo. Profesor universitario y asesor empresarial. Fue ministro de Industria de Uruguay de 2010 a 2014.

producción basado en cadenas globales de valor (CGV). El desarrollo de estas cadenas, lideradas por empresas transnacionales (ETS), se vio facilitado por los avances científicos y tecnológicos, mayor, aunque no exclusivamente, en los del campo de las tecnologías de la información y la comunicación. Sus principales rasgos son la fragmentación de las unidades productivas en múltiples eslabones mediante prácticas de deslocalización, precarización, tercerización, subdivisión del trabajo, privatización, y la conformación de redes globales de producción de bienes y servicios.

La ubicación de los eslabones de las CGV, desde filiales a proveedores por contrato, ha obedecido a criterios que permitieran maximizar las ganancias de las ETS, destacando la búsqueda de materias primas abundantes, mano de obra barata, y laxas regulaciones fiscales, laborales y ambientales. Esto implicó la mayor extracción de plusvalía de los trabajadores en casi todos los países del mundo, y aumentó la extracción de recursos naturales.

Cabe decir que para lograr este sistema globalizado fue crucial el papel de la inversión extranjera directa (IED) de las ETS, vehiculizada mediante la liberalización de capitales que se promovió desde la primera generación de políticas neoliberales. Estos cambios en las CGV vinieron acompañados por la reconfiguración del sistema financiero, que hoy representa varias veces el peso de los flujos de la economía real, de la cual la IED forma parte.

El soporte del Estado al capitalismo globalizado es otro de los rasgos constantes durante estos cambios. Este soporte se puede advertir al menos en dos vías. Por una parte, mediante los acuerdos y negociaciones internacionales

promovidos por los países centrales, los cuales facilitaron la expansión del comercio y el capital transnacional. Por otra, en el papel que ha ejercido el Estado en momentos de crisis para rescatar con fondos públicos la iliquidez y los activos en riesgo de las grandes corporaciones.

En el nuevo sistema de producción, América Latina ha reforzado su inserción en la división internacional del trabajo como exportador de materias primas (alimentos, energéticos y minerales) en algunas subregiones, y de productos de baja tecnología con bajos costos salariales en otras, con una alta dependencia tecnológica y política hacia los países centrales.

Desde el siglo XIX, las élites de cada país concentran la propiedad de la tierra, los recursos naturales y los medios de producción en general. Ellas se adaptan a cada régimen económico mundial prevalente, actualizan su red de conexiones en el exterior para comercializar en su provecho lo que la región produce e importa, en tanto poseen recursos de poder para evitar



cambios sustanciales al interior de sus respectivos países. Estas élites están aliadas con las ETS: aunque al hacerlo reduzcan un poco sus márgenes de ganancia en algunos sectores, así aseguran su participación subordinada en el orden económico global, a la vez que mantienen cautivos nichos de mercado doméstico en los que son dominantes.

La trayectoria futura del COVID-19 sigue siendo altamente incierta en duración y profundidad. Las decisiones políticas y sanitarias que se tomen a raíz de ello condicionarán en el corto y mediano plazo los resultados productivos, económicos y sociales. Los costos son y serán dramáticos, y la lucha por reducir las pérdidas o aumentar las ganancias, según el caso, de las ETS y las élites nacionales afecta y afectará a los trabajadores y a los sectores más pobres de la población. En muchos países, las presiones de los acreedores por el cobro de una incrementada deuda serán un ingrediente adicional. De lo que no cabe duda es que el partido ya se está jugando durante la pandemia y continuará jugándose en la llamada “nueva normalidad”.

Desde el Proyecto FES Transformación se ha pensado que existen tres escenarios posibles para esa “nueva normalidad”: la continuidad, el ajuste/profundización o una posible ruptura.

Habrán presiones fuertes y mancomunadas de las corporaciones transnacionales, las élites locales, los países centrales y los organismos multilaterales por la continuidad del modelo de producción global.

Sin embargo, debido a las nuevas restricciones y a la crisis económica derivada, los capitales dominantes no se conformarán con la continuidad sin cambios; el escenario más probable es

que intenten profundizar el sistema de cadenas de valor con un ajuste para la adaptación del *statu quo* global a las nuevas condiciones. En el camino, tratarán de mantener a toda costa sus tasas de ganancia y evadir cuanto se pueda la responsabilidad ambiental.

Hay tres estrategias plausibles a las que podrían apelar las grandes corporaciones para lograr la adaptación. En todas ellas recibirían el apoyo estatal, controlado directa o indirectamente por los sectores económicos dominantes:

1. Una aún mayor flexibilización de las relaciones laborales, reduciendo los salarios de los trabajadores y aumentando la precarización del empleo. Disminuyen así los costos laborales y logran una mayor facilidad de adaptación a las fluctuaciones de los mercados.
2. Una relocalización selectiva de algunos eslabones de las cadenas de valor a fin de reducir el riesgo frente a eventos disruptivos. En algunos casos, incluye la revisión de los proveedores existentes y la incorporación de nuevos. La relocalización se orientaría a regionalizar algunas cadenas de valor o segmentos de ellas para servir mejor a los mercados que las cadenas globales de larga distancia, incrementando la proporción de servicios, y reduciendo la vulnerabilidad frente a súbitas interrupciones de las cadenas de suministro.
3. La aceleración digital de la actual fase tecnológica, llevada al máximo en los sectores productivos, logísticos y de servicios a la producción. Reducen así los costos laborales, incrementan el control sobre los eslabones y logran mayor velocidad de respuesta. De esta forma, los productos terminados utilizan cada vez más conocimiento, mientras que los métodos de producción son cada vez más sofisticados.

El tercer escenario propone una ruptura en la continuidad del sistema. Para que se produzca, se requieren medidas prioritarias en otra dirección, instrumentadas a partir del fortalecimiento de un Estado democrático, conducido por quienes apuestan a una transformación profunda como salida a la crisis global y, en particular, a la situación de América Latina.

Las medidas principales pasan por la construcción de un entramado productivo menos dependiente, más denso y equilibrado entre sectores productores de tecnología y de bienes de capital con los sectores de bienes de consumo. También será necesario un Estado con presencia activa en sectores estratégicos, con una política productiva inclusiva que genere trabajo de calidad, una mayor apropiación y orientación social de los sistemas de ciencia y tecnología, así como la eliminación de las desigualdades de género y de todo tipo.

La política productiva de cada país deberá tener dimensiones nacionales con visión regional, atendiendo tanto a las diferencias de partida entre cada uno de los países y de las subregiones como a la necesidad de lograr una diversificación y complementación de las estructuras industriales. Debe garantizarse la continuidad de esta política, ya que no es fácil dar saltos: hay escalones, adquisición de habilidades y conocimiento, procesos de largo plazo y de ganancias por etapa.

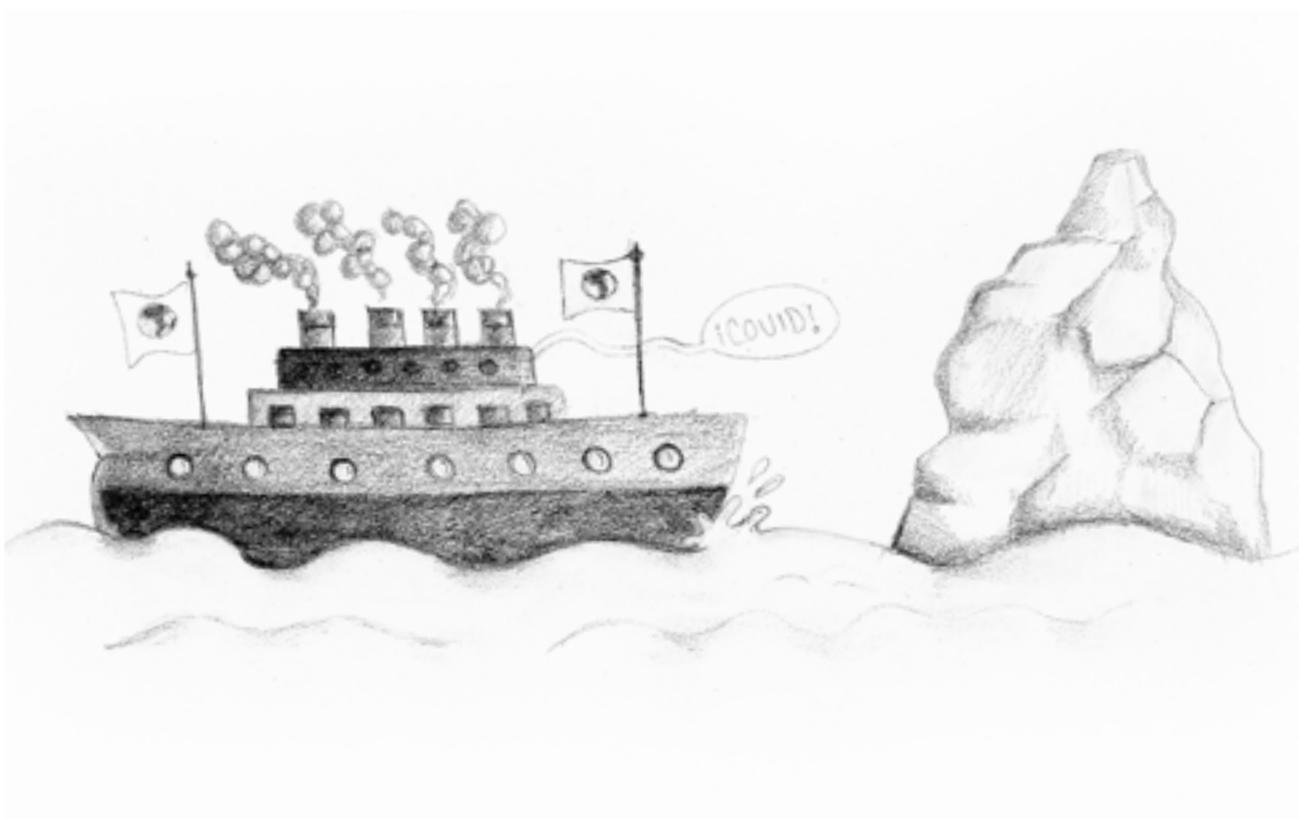
Repensar el sistema productivo en América Latina supone cadenas de valor más regionalizadas y sustentables, con mayor encadenamiento de las unidades productivas, un peso importante

de la economía social y solidaria, la descarbonización neta, y un mayor desarrollo científico y tecnológico propio.

Esta transformación productiva requiere una base acumulativa de capital endógeno. Para ese fin, es insoslayable una reforma tributaria que, además de lograr una mayor justicia y progresividad en el pago de impuestos, sirva también para una mejor fiscalización, y evite la masiva fuga de capitales que ha sufrido la región.

América Latina tiene condiciones objetivas para los cambios, pero solo serán posibles mediante la acción política organizada, a través del fortalecimiento de la conciencia, organización y acción de las clases populares, con un papel central de los trabajadores. Estos tendrán que construir alianzas con otros actores sociales golpeados por el actual sistema, así como con quienes son conscientes y están preocupados por la crisis económica, social y ecológica en que se encuentra la humanidad.

Lo que está en juego son dos tipos de resiliencia. Por un lado, la de las ETS, mediante ajustes para profundizar sus tasas de ganancia a costa de mantener las brechas estructurales y la subordinación del ambiente a la lógica de acumulación. La otra resiliencia, la de los pueblos de América Latina, aboga por la mayor suficiencia de los países latinoamericanos, con una inserción no subordinada en la economía mundial, con una política productiva activa que integre las potencialidades del mercado interno con una adecuada inserción internacional y con un objetivo final de superación del sistema vigente.



América Latina y el coronavirus: un choque anunciado y no prevenido

Alicia Puyana Mutis *

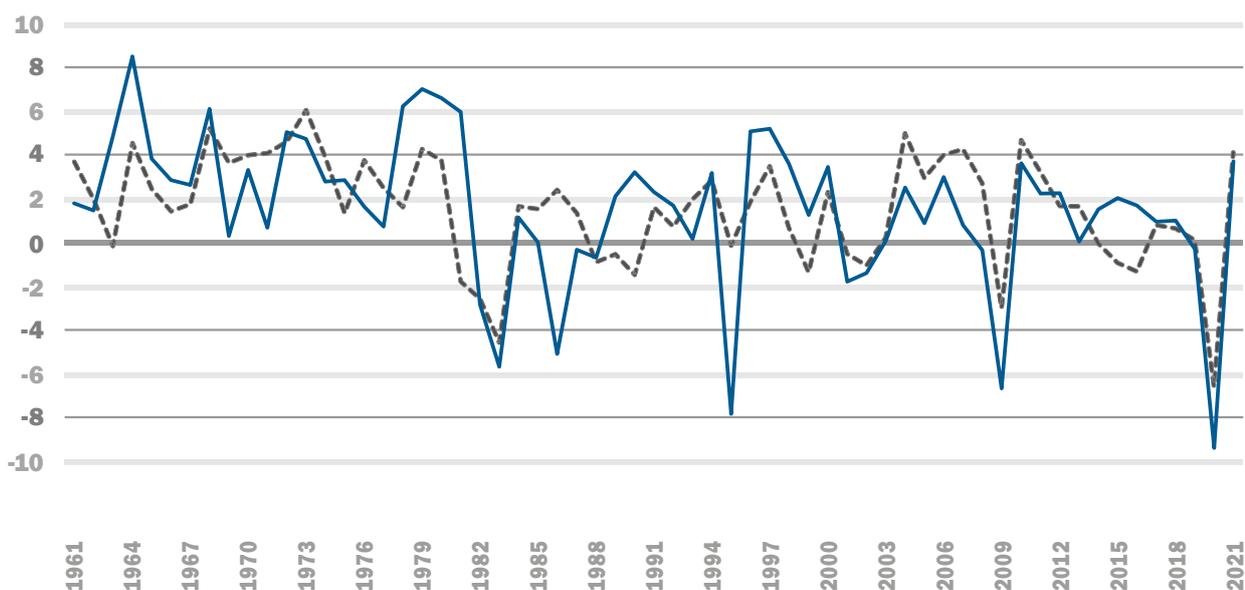
América Latina enfrenta la epidemia del coronavirus luego de 30 años de bajo crecimiento, en los que los ciclos cortos de expansión no han sido suficientes para revertir una tendencia de largo aliento. No se han resanado los efectos de la crisis del 2008 en el ritmo de expansión del producto interno bruto (PIB), como resulta evidente en la Gráfica N° 1 y en la tabla que la acompaña: las tasas de crecimiento promedio de México entre 1960 y 1981 fueron casi siete veces superiores a las

registradas entre 1982 y 2019, mientras que en América Latina lo fueron cuatro veces, de lo cual se colige que México sufrió un colapso mayor que el promedio regional.

Lo grave para América Latina y México es la caída predicha por el FMI, para los años 2020 y 2021, que será la mayor registrada desde 1965, y más severa para México que para la región. Las explicaciones sobre el impacto diferencial en México varían, pero parece haber consenso en torno a la

* Economista. Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en México.

Crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe, 1960-2021



	1960/1981	1981/2021
México	3.68	0.54
América Latina y Caribe	3.21	0.76

Fuente: Banco Mundial 2020, World Development Indicators en: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

mayor dependencia de Estados Unidos, una estructura productiva con mayor contenido importado, así como unas exportaciones más centradas en la subcontratación y en un solo mercado de destino (Estados Unidos capta cerca del 80% del total exportado por México). Grave es también que la pandemia intensificará los males endémicos de la región: pobreza, desigualdad, discriminación, y desprotección y depreciación del trabajo.

Los efectos de ese retroceso en la dinámica de la expansión económica se reflejan en tres ámbitos. Primero, en la fractura productiva, ilustrada en el lento avance en la generación de valor agregado y empleo de las manufacturas, la agricultura y la minería, no obstante los estímulos dados a este último sector. Segundo, en

el abultamiento del sector servicios, convertido *de facto* en la reserva laboral que mantiene los salarios a la baja; y tercero, en la expansión de la informalidad. Todo ello repercute en el dualismo productivo, es decir, en la coexistencia de un reducido número de establecimientos de elevada productividad, poco empleo y alta tecnología, orientados a las exportaciones; con un amplio abanico de medianas, pequeñas y micro empresas, de reducida productividad, baja tecnología, y mínimos salarios.

Todo lo anterior se sintetiza en dos fenómenos característicos de los países del sur global, y muy notables en América Latina: por una parte, el deterioro salarial, es decir, el deterioro de los ingresos de entre 60% y 75% de los hogares, cuya única o casi única fuente de ingresos es

el ingreso laboral; por otra, el retroceso de las retribuciones al trabajo y el avance concomitante de las ganancias de capital en la distribución del ingreso. Esta trayectoria, generalizada en prácticamente todo el mundo a partir de 1975, ha sido más marcada en América Latina. En México, el país con el mayor descenso en la participación de los ingresos laborales en el PIB, entre 1970 y 2019 la caída fue de casi 10%; seguido de Colombia, Chile y Estados Unidos, entre otros, en los que el descenso fue 50% menor. Se trata de un efecto de la liberalización de la economía en general, y del modelo exportador en particular: en este modelo, los salarios pasaron a ser únicamente un costo productivo que debe reducirse para competir en el mercado global. Se les abandonó como fundamento de la demanda agregada y base de la acumulación de capital, la cual se finca ahora en los mercados externos y en las utilidades de las actividades financieras, es decir, la especulación en bolsa. En tal escenario, no es de extrañar que las inversiones por trabajador se hayan estancado, y que en algunos países latinoamericanos no hayan superado a las registradas en 1981. Esto es señal de rezago tecnológico, y causa de la pérdida de parte del mercado nacional por la penetración de las importaciones, del avance del contenido importado en la producción para exportar y de la reducción del peso de América Latina en el mercado mundial, no obstante el avance relativo de las exportaciones.

El deterioro salarial refleja también los efectos de la pérdida de capacidad negociadora del trabajo, que es el saldo buscado por las políticas de liberalización y flexibilización del mercado laboral. Esto ha significado el desmantelamiento de las políticas de protección al trabajo, ganadas poco a poco por los trabajadores desde fi-

nales del siglo XIX, y en especial a partir de la Segunda Guerra Mundial y del establecimiento del Estado de bienestar como eje central del desarrollo económico, vigente hasta la contrarrevolución de Reagan y Thatcher.

A casi medio siglo, el resultado de esa contrarrevolución es que las economías, tanto desarrolladas como en desarrollo, presentan bajas tasas de crecimiento del PIB y de la productividad, así como una intensificación de la desigualdad a grados que se consideraban impensables en los países industrializados. El discurso neoliberal planteaba que la desigualdad se superaría como efecto automático del crecimiento, de acuerdo con la famosa y probablemente falaz teoría de la *U* invertida de Kuznets. Hoy, los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Europea para la Cooperación Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, entre otros) reconocen que en la raíz del lento crecimiento económico mundial de los últimos 40 años está la concentración de la riqueza y el capital, y el empobrecimiento de los trabajadores, todo ello producto de la pérdida de fuerza negociadora del trabajo y, por tal motivo, piden restablecer los sindicatos verdaderamente laborales.

El cuadro anterior se refleja en la permanencia de la pobreza y en la sostenida desigualdad latinoamericana, la mayor de todas las regiones del mundo. La desigualdad se ha vuelto tan estructural que no cedió ni siquiera en los periodos de expansión económica (1994-1997 y 2003-2007), y el “goteo” no la redujo ni relevante ni permanentemente.

Otro resultado de la liberalización es el deterioro de todos los servicios. En algunos —salud,

educación, seguridad social— se extendió la cobertura, pero no así la calidad, lo que genera mayor desigualdad. La erupción de la pandemia hizo evidente este cuadro: los hospitales públicos no estaban preparados, y carecían tanto de personal como del equipo más básico para la contingencia; no se diga del instrumental especializado en epidemias respiratorias o del que se requiere en las unidades de cuidados intensivos. Los efectos de la introducción de criterios de mercado y de hacer competir al sistema de salud público con el privado se mostraron con toda claridad en las experiencias del Reino Unido y Alemania. Dado el menor desarrollo de la seguridad social y de la atención médica en la región, los estragos son mayores y más dramáticos en América Latina,¹ región que a inicios de julio presenta el mayor incremento de casos, así como altas tasas de mortalidad (fallecidos por cada cien mil habitantes) y letalidad (porcentaje de contagiados que fallecen a causa de la enfermedad). Dado que los países se encuentran en diferentes etapas de la pandemia, es difícil predecir cuáles serán su intensidad final, su extensión, y el daño social acumulado.

Es notoria la diversidad de respuestas dadas en la región para detener el contagio, salvar vidas y adecuar las instalaciones sanitarias. Mientras algunos países (Chile, Ecuador, Perú, Colombia) usan la fuerza pública, otros (México) tratan de convencer a la sociedad de guardar la sana distancia como un asunto de responsabilidad personal. Para todos los gobiernos resulta difícil resolver clara y adecuadamente la falsa dicotomía de salvar vidas o proteger la economía. Dadas las condiciones de pobreza y preca-



riedad, el cierre total de la actividad económica es imposible: si paralizar la economía implica pérdidas millonarias de empleos e ingresos en sociedades relativamente prósperas, resulta simplemente impracticable en un contexto en el que amplios segmentos de la población se encuentran en pobreza absoluta, con ingresos insuficientes para satisfacer incluso necesidades básicas como alimentación y salud. Por otra parte, hay una presión constante de los industriales en exigencia de la apertura inmediata y la reactivación de la economía.

La crisis económica actual no solo es la más severa en décadas, sino que fue “decretada” y se gestó de manera inmediata por las medidas implementadas para contener la propagación de

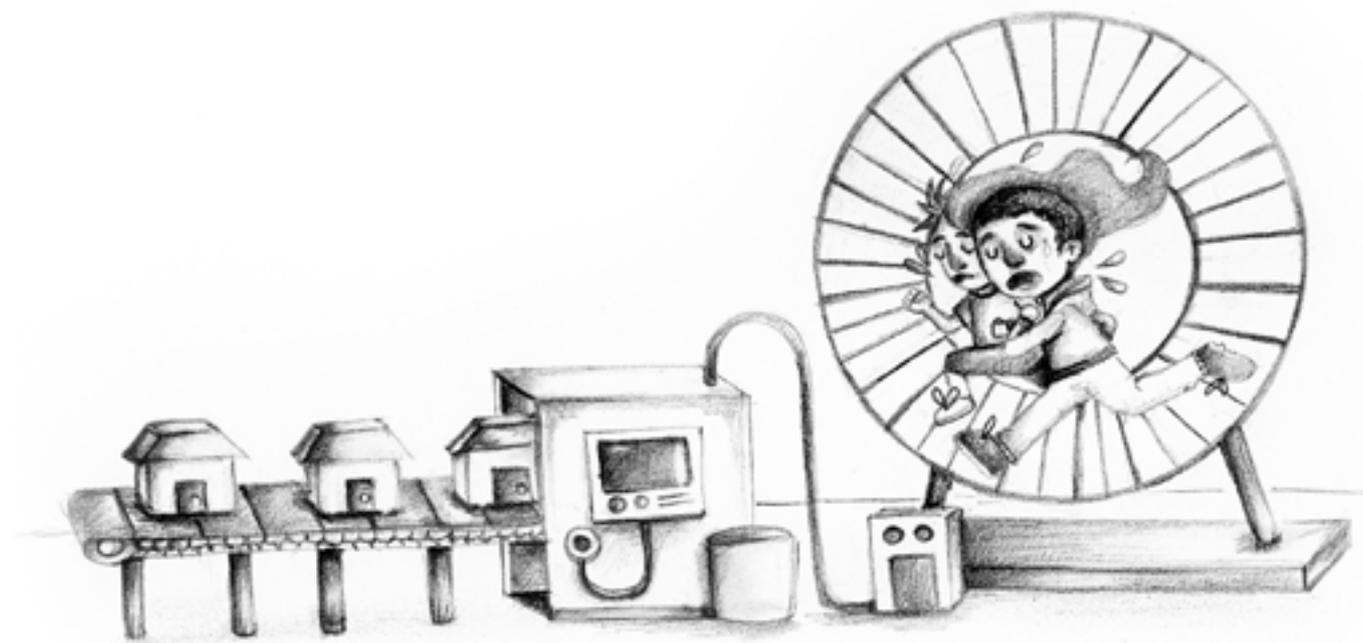
1. Como lo mostraron fotografías de muertos en la calle, cadáveres sin enterrar en Brasil o Ecuador, o las largas filas para entrar a los hospitales en casi todos los países.

la pandemia. En estos y otros sentidos, difiere de todas las crisis económicas anteriores, así como de las crisis desatadas por las Guerras Mundiales. En estas últimas, hubo destrucción masiva de la infraestructura productiva, vial y residencial, además de la conversión de la economía civil a militar; pero la reconstrucción de posguerra fue un catalizador del crecimiento económico, así como del cambio técnico y social. En esta oportunidad, la infraestructura está intacta, en espera de la luz verde para comenzar a producir y recuperar el tiempo perdido (y las utilidades no devengadas). El capital no se ha destruido; los empleos y los salarios, sí.

La pregunta es si los desempleados retornarán a sus empleos y salarios, o si serán reemplazados por otros más jóvenes con un menor salario. Entre tantas incógnitas, es claro que la pandemia tiene mucho que ver con el mode-

lo de crecimiento basado tanto en el consumo conspicuo y devastador de la naturaleza, como en una lacerante desigualdad en la cual unos viven en la opulencia mientras otros apenas sobreviven. Se debate sobre el futuro patrón de desarrollo mundial. La gran mayoría de las personas opina que se debe cambiar hacia uno de mayor equidad social, protección al trabajo y la naturaleza; que abata el hambre, la contaminación, la destrucción de las selvas, bosques, ríos y mares. Pero las fuerzas reales parecen indicar que las mismas grandes corporaciones que han dominado el mercado mundial de bienes y servicios están aprovechando el momento para fundirse, asociarse, en suma, para ganar poder mientras los trabajadores pierden sus ingresos, y la pandemia afecta mortalmente a los trabajadores de ingresos medios y bajos, a las minorías sociales, los grupos étnicos originarios, los pobres.

DESAFÍOS



Un mundo feliz, la ficción que el COVID-19 destruyó

Aleida Azamar Alonso *

El mundo está cambiando, y no parece ir en la dirección correcta. La crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 ha sacado a flote un sinfín de problemas en todos los sistemas sanitarios públicos y privados que existen; peor aún, ha demostrado la absoluta incapacidad de las administraciones en países desarrollados y subdesarrollados para hacer a un lado sus diferencias en pos de una solución conjunta para salir adelante.

No ha bastado una cifra oficial de 776,469 fallecidos a mediados de agosto —un número que podría diferir ampliamente de los datos reales por la falta de recursos humanos y materiales para realizar un conteo preciso— para que se discuta en todos los foros políticos, y sin ningún temor, que lo que nos ha traído hasta aquí es un sistema económico y productivo no solamente roto, sino completamente fuera del control humano.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, en México. Presidenta de la Sociedad Mesoamericana y del Caribe de Economía Ecológica.

La teoría económica neoclásica —la que domina actualmente en todo el mundo a pesar de lo que creen muchas personas, sobre todo las más propensas a la ficción política— se basa en el supuesto de que los mercados toman las mejores decisiones, y se autorregulan adecuadamente corrigiendo los errores de distribución, con el corolario inevitable de que cualquier problema en el funcionamiento de la economía es producto de la intervención del Estado.

En esta visión del mundo, la competencia es el motor del crecimiento económico y de la innovación técnica que permite superar obstáculos en busca de la acumulación sin límites. El desarrollo social queda en segundo término si se alcanza el cénit económico, por lo que no es casualidad que se hable poco o nada, por ejemplo, de los cada vez más alarmantes números de personas en situaciones de calle debido a la imposibilidad de pagar el alquiler de sus hogares en casi todas las grandes capitales de Europa. Tampoco se menciona como causa de esta indigencia a la burbuja inmobiliaria generada por el “modelo Airbnb” del turismo de experiencia local, una suerte de latifundio urbano con decenas de propiedades a nombre de una persona. El mismo silencio se arroja sobre los cientos de miles de desplazados y enfermos provocados por la minería y el *fracking* en Estados Unidos y Canadá, un negocio que apenas en la década pasada ha costado cientos de vidas y más de 5,000 millones de dólares en daños; sin olvidar a los millones de personas en riesgo alimentario en India y China a pesar de sus gigantescos territorios de siembra, paradoja ocasionada por los monocultivos enfocados en proveer al comercio internacional.

Es curioso, pero lo que más se debate en las agendas políticas es la forma de regresar a la

“normalidad”; es decir, de volver a la situación en la que millones de personas hagan girar la rueda de las industrias, y no es de asombrarse que quienes más apoyan esa retórica son los que se han enriquecido durante la “normalidad” y los que seguirán haciéndolo en el futuro. Jeff Bezos, director ejecutivo de Amazon, probablemente se convierta en el primer billonario de la historia, pero sus empleados lo recordarán por impulsar al sector *retail* con medidas laborales que rayan en la esclavitud, y que se han endurecido justamente en esta época tan aciaga. Elon Musk, cofundador de empresas basadas en la innovación, también ha impulsado un debate envenenado contra las medidas sanitarias, amenazando con despedir a toda su plantilla de trabajadores en Estados Unidos para llevarse sus fábricas a otro país donde le dejen hacer lo que quiera. Como estos dos hombres, existen cientos más en todos los sectores industriales, los cuales han presionado a



diferentes países para reactivar sus economías a pesar de los riesgos sanitarios.

Justamente a esto me refiero cuando menciono que el sistema está fuera de nuestro control: a la aberrante predisposición para considerar que la economía debe crecer y salvarse a pesar de todos los costos, principalmente humanos, lo que es más propio de una secta fanática que de un sistema científico.

Por ejemplo, Estados Unidos ha gastado cerca de tres billones (3,000,000,000,000) de dólares para paliar los riesgos de esta crisis, una cifra que ha resultado corta y probablemente alcance 10 billones antes de que acabe el año, de acuerdo con algunos analistas de Bloomberg Economics. Esa cantidad es la tercera parte de todo el gasto acumulado a nivel mundial que se empleó para combatir la crisis financiera de 2008. Es un número tan abstracto que ya ni siquiera tiene sentido. Y ese es justamente uno de los mayores peligros en los que está incurriendo el capitalismo ante esta nueva crisis: al tratar de salvarse, está desvalorizando el concepto del dinero.

Uno de los gobiernos más importantes del mundo pone en circulación cantidades exorbitantes de dinero sin pensar en las consecuencias globales. Esta emisión irrefrenable de moneda sin respaldo tiene como objetivo principal proteger a las grandes corporaciones y al sistema financiero, en medio de una gran cantidad de escándalos por la ineficiencia para atender a su propia población durante esta emergencia.

Desde mi perspectiva, esta situación se va a convertir en un parteaguas respecto a la forma en que la población interacciona con los mercados, ya que es probable que empuje un

aumento de la inseguridad y la desconfianza. Un ejemplo de lo anterior lo da Chile, donde décadas de injusticia económica y social han provocado uno de los mayores y más importantes movimientos colectivos contra el capitalismo salvaje. La movilización chilena es un ejemplo relevante para América Latina y para todo el planeta.

El COVID-19 no ha provocado ninguna crisis financiera; más bien, ha acelerado todas las crisis que ya existían, y ha permitido ver lo que los gobiernos en realidad quieren salvaguardar: evidentemente, su prioridad no es nuestra salud e integridad.

Considero que, pese a lo anterior, aún existen formas de cambiar el rumbo. *A priori*, pensaría en un conjunto básico de propuestas:

1. Es necesario impulsar un cambio obligatorio de la matriz energética hacia un modelo sustentable, sin pretextos y sin retrasos. Debe evitarse, por ejemplo lo que Alemania acaba de hacer al anunciar la apertura de una nueva planta térmica a base de carbón y que, por lo tanto, no abandonará este combustible hasta 2038. En el caso de Brasil, se está impulsando un proyecto de desregulación ambiental para la explotación del Amazonas con fines no solo agrícolas, sino también para la instalación de proyectos industriales y plantas energéticas alimentadas por combustibles fósiles. Por otro lado, Estados Unidos está tratando de rescatar a su industria del carbón aplicando medidas punitivas en contra de los sectores renovables. Asimismo, México ha hecho poco por transformar su estructura eléctrica hacia un modelo sustentable y, actualmente ha fortalecido el uso de combustibles nucleares y otros mucho más contaminantes. Los ejem-

plos anteriores reflejan que estos cambios deben realizarse en el marco de un proyecto de gobernanza colectiva global.

- 2.** Es fundamental que la sociedad en general ejerza una participación más activa en la esfera política: dejar en manos de un minúsculo grupo de personas decisiones tan importantes como la forma de gasto y de enfoque productivo, explica en buena parte el porqué del desastre actual. No me refiero únicamente a plebiscitos y consultas no vinculantes, sino a verdaderas representaciones populares y a una activa participación en el desarrollo de nuevos esquemas de gobernanza.
- 3.** La única forma de salir de esta situación, sin esperar que en pocos años volvamos al mismo punto, es por la vía del rompimiento con el interés puramente económico, con la acumulación sin límite y con la competencia que deshumaniza. Es el momento para impulsar un proceso que renueve el significado de la política, es el momento para un debate público basado en la persecución del bienestar colectivo y no del interés privado.
- 4.** Asimismo, se debe avanzar hacia un mundo posextractivista, pues resulta innegable que este modelo está agotado y afecta más de lo que puede aportar en las regiones en vías de desarrollo. La propuesta implica trasladarse hacia proyectos productivos enfocados a la adecuación de los conocimientos científicos en pleno diálogo de saberes con el conocimiento tradicional.
- 5.** Por otro lado, la tendencia de este mundo debería moverse en el sentido opuesto al que se dirige hoy. Urge abandonar los esquemas de explotación laboral intensiva y enfocarse en fortalecer las capacidades creativas humanas; además, la economía debe estar subordinada a las necesidades sociales, recuperando a Polanyi, y recordando, como mencionaba Max Neef, que “ningún interés económico bajo ninguna circunstancia puede ni debe estar por encima de la vida”. Debemos buscar un desarrollo a escala humana.



Cuando acabe la pandemia, el cambio climático seguirá ahí

Antonina Ivanova*

Vivimos en una época en la que las crisis se cruzan y se elevan a una escala global, con niveles visibles de desigualdad, degradación ambiental y desestabilización climática, al igual que con nuevas oleadas de populismo, conflicto, incertidumbre económica y crecientes amenazas a la salud pública. Todas son crisis que están cambiando lentamente el equilibrio, que cuestionan nuestro modelo económico de desarrollo de las últimas déca-

das, y nos obligan a repensar nuestros próximos pasos.

La percepción del riesgo es claramente diferente después de que, el 18 de junio de 2019, la secretaria ejecutiva de la ONU sobre Cambio Climático describiera la situación actual como una “emergencia climática” e hiciera un llamamiento a todos para que participen en la “batalla de nuestras vidas”. Mientras el COVID-19 avanza

* Profesora-investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur en México. Desde 2002 es miembro del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

con rapidez, ayudado por las condiciones del clima y el estilo de vida que las genera, el cambio climático es percibido como de reacción lenta y de largo plazo; ni siquiera se le relaciona con la pandemia, con la cual está íntimamente asociado. Sin embargo, existen conexiones indiscutibles entre ambos fenómenos.

La aparición de enfermedades vectoriales (virus que se transmiten de animales a humanos) no es una novedad de este tiempo, aunque sí parece estar en aumento. Investigaciones sugieren que estas se han cuadruplicado en los últimos 50 años, y una mirada a este joven siglo XXI parece evidencia suficiente, dado que ya han ocurrido cuatro: el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS), la gripe aviar (H5N1), la porcina (H1N1) y el actual SARS-CoV-2. En el siglo pasado, la combinación entre el crecimiento de la población, la elevación de la temperatura, y la reducción de los ecosistemas y la biodiversidad, derivó en oportunidades sin precedentes

que facilitaron la transferencia de los patógenos de animales a personas. Al cambiar los patrones climáticos y producir eventos extremos, la crisis climática tendrá un impacto en las enfermedades vectoriales, alterando la población, el alcance y la supervivencia de los animales que las portan. En todos los casos, se trata de virus exclusivos de poblaciones animales que mutaron, invadieron un organismo humano, y luego se propagaron como patógenos nuevos entre la población mundial.

Por otro lado, la contaminación del aire contribuye a los problemas respiratorios y hace más vulnerables al COVID-19 a las personas que viven en ambientes contaminados con dióxido de carbono (CO₂) o con micropartículas como PM 2.5.

Al adoptar el Acuerdo de París en 2015, casi 200 países se comprometieron a evitar que la temperatura media global ascienda por encima de 2°C con respecto a los niveles preindustriales hacia fin de siglo, y a hacer todo lo posible para limitar ese calentamiento a 1.5°C. Para ello, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) originadas en la actividad humana deberían reducirse en 2030 un 45% con respecto a las de 2010. Hoy distamos de alcanzar esta meta, pero hay todavía una ventana de tiempo (cada vez más corta) para hacerlo.

Mitigar y adaptarse a la emergencia climática es más imperioso que nunca; no solo por los riesgos de futuras pandemias que podría traer consigo un mayor calentamiento global, sino también porque las medidas para prevenirlo contribuyen a evitar otra serie de crisis sanitarias. La reducción de la contaminación atmosférica mediante el recorte de los combustibles



fósiles es una herramienta para mejorar la salud pública. La eliminación gradual de los combustibles fósiles podría evitar 3.6 millones de muertes prematuras cada año por la contaminación del aire exterior, y 5.6 millones si se incluye la contaminación procedente de la agricultura y los hogares.

Los efectos del COVID-19 se sienten más allá de nuestra salud y economía. En los últimos meses, con el freno de la actividad sin precedentes a raíz de las medidas de distanciamiento social, hemos sido testigos (virtuales o presenciales) de aires y aguas más limpias, cielos más celestes, y el retorno de especies, entre otros ejemplos del daño ambiental generado por nuestras actividades cotidianas. La naturaleza, maravillosamente resiliente, nos demuestra que no es mucho lo que necesitamos hacer (o no hacer) para que florezca nuevamente. No obstante, cuando la crisis ceda, el imperativo será la recuperación económica.

La pregunta es cómo será, en dónde pondrán el foco los gobiernos e industrias, y si aprenderemos algo de esta pandemia y nos abocaremos a la construcción de un mundo más sano y equitativo. Si queremos evitar futuros coronavirus, debemos cambiar radicalmente nuestros patrones de producción y consumo para reducir nuestra interferencia sobre el mundo natural, proteger el ambiente, y afrontar al cambio climático y sus impactos.

En este contexto, es oportuno recordar la carta publicada en noviembre de 2019 por más de 11,000 científicos de 153 países, en la cual advirtieron que la crisis climática se está acelerando más rápido de lo previsto por la gran mayoría de los científicos y que, por lo tanto, deben

introducirse cambios dramáticos en la sociedad para evitar un sufrimiento incalculable.

En la medida en que consideramos las eventuales transformaciones sociales y económicas que pueden emerger de esta pandemia, debemos reconocer que esta enorme fuerza disruptiva está operando sobre todo en el ámbito de los sistemas sociales y económicos. La crisis climática opera en mayores escalas de impacto: involucra también a los sistemas biofísicos planetarios como la biósfera y la atmósfera. La alteración de esos sistemas naturales puede mermar los numerosos beneficios que entregan a las sociedades humanas, y desencadenar consecuencias mucho más devastadoras que las que atestiguamos.

Tras la crisis financiera mundial de 2008, las emisiones globales de CO₂ provenientes de la combustión de energéticos fósiles y de la producción de cemento se redujeron inicialmente en un 1.4%, para luego aumentar un 5.9% en 2010. Según un análisis realizado para Carbon Brief, el bloqueo y la caída de la actividad económica en China a causa del coronavirus condujeron a una reducción estimada del 25% en las emisiones de CO₂ durante cuatro semanas que, como ocurrió tras la crisis anterior, se prevé sea rebasada cuando comience la recuperación. Sin embargo, esta vez la crisis podría tener un mayor impacto a largo plazo sobre el medio ambiente —con un costo mucho mayor para la salud humana, la seguridad y la vida— si logra descarrilar las iniciativas globales para abordar el cambio climático.

Este debía ser un “año decisivo” para las iniciativas contra el cambio climático, tal como señaló el secretario general de la ONU en una

reciente comparecencia relativa a la cumbre anual sobre la acción climática de dicho organismo. De cara a la cumbre, que debía realizarse en Glasgow en noviembre próximo, se esperaba que 196 países presentaran nuevos, y más ambiciosos, planes para cumplir con las metas de reducción de emisiones establecidas conforme al Acuerdo de París de 2015. No obstante, el 1 de abril, frente al avance de la pandemia del coronavirus, la ONU anunció que postergaría la cumbre hasta el año próximo. Esto, junto con las obligaciones de los países de invertir en sus economías afectadas por el COVID-19, puede resultar en un impacto negativo sobre los compromisos nacionalmente determinados (NDC) de reducir las emisiones de GEI.

Así, entre las víctimas del COVID-19 podrían contarse las iniciativas globales contra el cambio climático. Otras reuniones internacionales vinculadas con el clima —sobre la biodiversidad y los océanos— también se han visto alteradas. Aunque la necesidad de movilizar a los gobiernos para que adopten medidas de mitigación del calentamiento global nunca ha sido más urgente, en esta coyuntura se agrega la dificultad de no poder reunir a los líderes mundiales para abordar la cuestión.

El objetivo de la recuperación económica y social que se ponga en marcha después del COVID-19 debe ser conservar, proteger y mejorar los recursos naturales en las comunidades, así

como resguardar la salud y el bienestar de sus habitantes de los riesgos e impactos ambientales y climáticos, todo ello con un espíritu justo e inclusivo.

Algunas de las acciones clave para una recuperación económica que resulte positiva para la salud, el clima y la sustentabilidad son:

1. Generar nuevos empleos y negocios a través de una transición verde y justa mientras se acelera la descarbonización de todos los aspectos de la economía.
2. Crear planes de desarrollo sustentable a mediano y largo plazo con la participación de las comunidades involucradas como agentes activos en las etapas de planeación, implementación y monitoreo de los resultados.
3. Cambiar la economía de gris a verde, con el uso de financiamiento público para hacer a las sociedades más resistentes.
4. Invertir fondos públicos en proyectos que ayuden al medio ambiente y al clima, favoreciendo la energía renovable, el transporte público, los edificios inteligentes, entre otros.
5. Considerar los riesgos y las oportunidades para cada economía en particular, aprovechando el financiamiento, la transferencia de tecnología y la cooperación para el desarrollo.
6. Trabajar juntos como comunidad internacional para combatir el COVID-19 y el cambio climático.



Nota sobre la ciudad que quisiéramos después del COVID-19

Alfonso Iracheta *

La ciudad con COVID-19

El contagio, originalmente importado y posteriormente comunitario, ocurrió en las grandes metrópolis —a mayor cantidad y densidad de población, mayor riesgo de contagio—. Se ha extendido a todas las ciudades, y avanza hacia espacios rurales por los movimientos pendulares (trabajadores del medio rural a las ciudades; habitantes urbanos que “huyen” al campo, entre otras modalidades).

Las ciudades latinoamericanas son muy heterogéneas, con muchos barrios muy pobres y algunos pocos muy ricos. Conforme avanza la pandemia, se observa que los barrios más afectados son aquellos asentamientos precarios, carentes e informales, donde habitan los grupos sociales más vulnerables: jefas de hogares y adultos mayores sin protección social, familias extensas de los quintiles más bajos de

* Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio Mexiquense. Ha sido asesor principal del Índice de Prosperidad Urbana para México de ONU-Hábitat.

ingresos que se hacían en viviendas mínimas, inmigrantes sin derechos, indígenas y afrodescendientes. Es decir, cerca de 90 millones de habitantes de las urbes latinoamericanas.

Las medidas sanitarias impuestas por los gobiernos se caracterizan por dos frases que han cambiado el rostro de nuestras ciudades: “quédate en casa” y “mantén una sana distancia”. ¿Qué ocurre cuando no se tienen las condiciones habitacionales, laborales y emocionales para quedarse en casa?¹ En los asentamientos más precarios se enfrentan las paradojas insalvables de la desigualdad y la pobreza: para quedarse en casa, se requiere tener una, y esta debe ser habitable y suficiente para una familia, condición que en general no se cumple. Por ello, es en estas zonas donde se decide quién se contagia, quién desarrolla un cuadro grave y quién muere.²

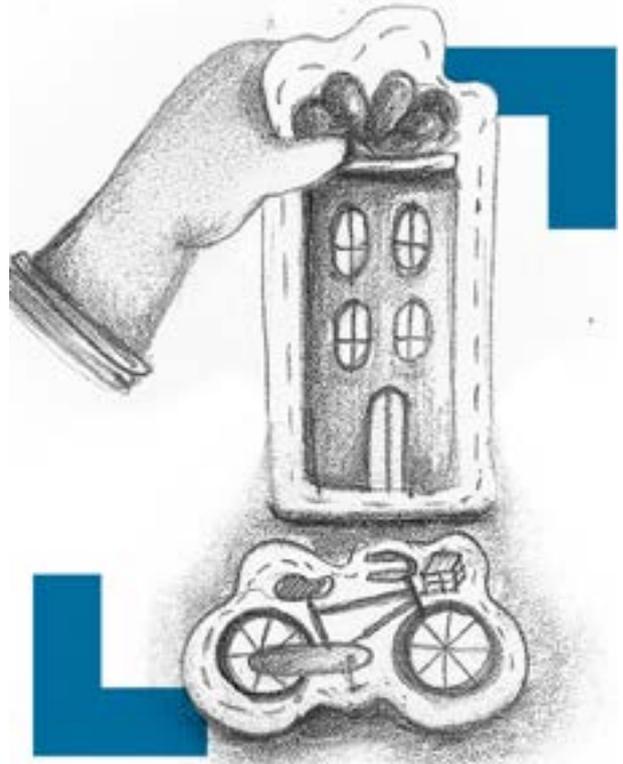
Si la vivienda es “la primera línea de defensa frente al coronavirus”,³ está claro que enfrentar confinamientos con dignidad y seguridad a fin de reducir los contagios requiere de residencias con espacios suficientes y diferenciados para trabajar, para estudiar a distancia y para convivir sin riesgos. En otras palabras, se evidencia —nuevamente y con mayor urgencia— que queremos y requerimos *otra* política social habitacional en las ciudades latinoamericanas.

Quienes usan diariamente el transporte público, y quienes tienen que trabajar en las calles o salir por los alimentos del día, muy difícilmente

pueden cumplir las medidas de sana distancia, porque si no se trabaja no llega ingreso a la familia, y en muchos casos no se come.

La pandemia ha provocado también otros fenómenos, como el incremento de la violencia intrafamiliar; la ruptura —temporal— de las relaciones sociales, y la desconfianza a la cercanía con los “otros”, al diálogo y la convivencia en las comunidades: ha convertido al miedo en un sentimiento generalizado.

Desde la economía de la ciudad, quedarse en casa ha significado una caída estrepitosa del consumo y del empleo, especialmente en los servicios (con la excepción de productos básicos), así como una disminución drástica en las



1. Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes: “‘Quédate en casa’ y el derecho a la vivienda” en *Crítica Urbana, revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, Vol. 3, N° 12 Derecho a la vivienda, 5/2020, Crítica Urbana, A Coruña.
2. Enrique Zamorano: “Así sería la ciudad ideal para luchar contra pandemias como el COVID-19”, en *El Confidencial*, 11/5/2020, disponible en <https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-05-11/ciudad-ideal-coronavirus-covid-19-urbanismo_2589508/>.
3. Leilani Farha, relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada de la ONU. Citada en Rodríguez y Sugranyes, *op. cit.*

actividades urbanas: educación, cultura, entretenimiento, deporte, culto, administración pública, y sobre todo movilidad, hasta el extremo de la casi paralización de muchas ciudades.

Han sido afectados principalmente los que menos tienen, porque carecen de acceso a internet, y consecuentemente a la educación y al trabajo a distancia; no tienen los medios para comprar en línea ni los espacios en casa, donde puedan sustituir estas carencias.

La ciudad pos-COVID-19

Hay quien asegura que esta pandemia es un parteaguas en la historia reciente de la humanidad, porque la vida que conocimos difícilmente volverá. Agreguemos que el cambio climático sigue ahí e incrementa la probabilidad de nuevas pandemias.

Un lugar (no tan) común dice que de toda crisis emergen oportunidades de cambio. Por ahora, la crisis ha impulsado la solidaridad y las prácticas sociales de sobrevivencia en algunas áreas urbanas de bajo ingreso —trueque, cuidados y compras en comunidad, canastas básicas solidarias y bancos de alimentos—. Ofrece la posibilidad de recuperar la vida y las relaciones más cercanas de pareja y de familia, además de cierta concientización sobre el valioso papel de quienes mantienen la vida urbana a pesar del riesgo de contagio, especialmente en el sector salud. La cuestión es mantener vivas estas prácticas y tomas de conciencia.

La pandemia ha evidenciado la consolidación de un “quinto poder”, el de las telecomunicaciones y de las redes sociales. La “explosión” de los *webinars* ha cambiado la comunicación interpersonal en la academia, la política y los

negocios; ofrece rediseñar los procesos educativos y del trabajo en casa (*homeoffice*); ha abierto las puertas al consumo “virtual” de la cultura, del entretenimiento y del comercio. Entre sus grandes impactos destaca el uso del tiempo y del espacio.

Se reducirá sensiblemente la necesidad de trasladarnos de la casa al trabajo, a la escuela, al cine o a comer fuera del hogar, e incluso la de viajar a otras ciudades. Este cambio permitirá la flexibilización de los días y horarios de trabajo, un uso más liberal del tiempo y ahorros en el costo, el estrés y el tiempo de transportación; podría suponerse que las aglomeraciones en espacios públicos, la congestión vehicular y las “horas pico” del tránsito se reducirán, favoreciendo el funcionamiento de las ciudades. El respiro que la pandemia ha dado a la naturaleza, al reducir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y la generación de desechos sólidos que contaminan el suelo y los cuerpos de agua, representa una lección que no se debe olvidar.

Pero no hay que engañarse. Da la impresión de que quienes controlan los mercados y los gobiernos tienen la intención de regresar a la normalidad de antes cancelando las restricciones impuestas por las autoridades de salud e incentivando a las industrias, comercios y servicios más afectados por la “sana distancia” y el “quédate en casa”.

Pero ¿es esto posible? ¿Es dable suponer que regresaremos a grandes aglomeraciones en terminales de transporte, en grandes centros comerciales (*malls*), en atestados centros de espectáculos y estadios deportivos, en fiestas religiosas que congregan a millones de peregrinos y feligreses; en calles y plazas a don-

de casi todos concurrían; o que volveremos a transportarnos con aerolíneas que “optimizaron” el espacio por pasajero en los aviones a grado extremo?

Si las predicciones de una pandemia que llegó para quedarse y que amenaza con rebrotes son correctas, y si la(s) vacuna(s) no se logran en un plazo muy corto, muchas actividades y percepciones que ahora consideramos como temporales, tenderán a permanecer. ¿Qué hacer para que las mejores experiencias y prácticas sociales y espaciales que estamos experimentando durante la pandemia persistan, y las nocivas tiendan a reducirse o desaparecer?

¿Hacia dónde ir?

La ciudad que queremos es una *ciudad con derechos*; es una ciudad que recupera la escala humana, reconstruye el tejido social propiciando

la cercanía y no la separación social, y respeta a la naturaleza reconociendo que esta también tiene derechos. La ciudad que queremos nos obliga a analizar críticamente conceptos como la densidad, la mezcla de usos del suelo y las centralidades urbanas; igualmente, nos exige replantear la movilidad y los transportes luchando por soluciones de transporte público renovado, de transporte privado no motorizado, y de confinamiento del automóvil; así como la forma en que consumimos, reduciendo, como ya ocurre, la alimentación procesada y “chatarra”. Nos obliga a transformar la planificación urbana de arriba-abajo luchando por una de corte participativo y corresponsable.

Otro modelo de ciudad debe ser planificado y gestionado desde el concepto del *barrio* o *célula urbana* en el que se integran las funciones y los servicios, se crean solidaridades y *ciudadanía*; en la que se incentivan las economías del cuidado y social-solidaria. Dicho modelo se debe caracterizar por el desarrollo de espacio público para tod@s; por reverdecer la ciudad (corredores verdes, parque de barrio, agroecología de traspatio y huertos urbanos), y por impulsar políticas de salud comunitaria y programas permanentes que garanticen el acceso al agua potable y al abasto de alimentos en los barrios y asentamientos más pobres.

Una ciudad así debe iniciar con decisiones rotundas, pero posibles dentro de un modelo de mercado, y con gobiernos generalmente limitados en la comprensión de la “cuestión urbana”.

Destaca la necesidad de una política de *vivienda adecuada* para los trabajadores y para los grupos de menor ingreso. Para que esta sea posible es necesario:



1. Promover otro diseño de vivienda, en el cual se considere el espacio que requiere cada persona para realmente vivir y estar en casa; para que el trabajo, la educación y el entretenimiento dentro de casa se den en condiciones adecuadas. Implica priorizar la construcción y producción social habitacional con otros incentivos, garantizar los derechos laborales, replantear la educación y, dentro de esta, el papel de padres y maestros.
2. Localizar la producción y autoproducción de la nueva vivienda dentro de la ciudad consolidada o en su periferia inmediata, para que los habitantes tengan acceso a los servicios, al espacio público y al transporte público (la “ciudad de 15 minutos”).
3. “Llevar” empleos, servicios, equipamientos, espacio público y funciones urbanas a las áreas habitacionales ubicadas lejos de los centros urbanos, a fin de reducir los costos de vida de las familias y ofrecer alternativas para que sus habitantes reduzcan la necesidad de transportarse fuera de su comunidad al contar en la cercanía con los servicios directos a la vivienda.
4. Reestructurar los mercados de suelo urbano y construcción habitacional para superar el argumento, esgrimido desde el Estado y el mercado, de que los costos del suelo y de la construcción no permiten el desarrollo de vivienda social en la ciudad. Si se reconoce a la autoconstrucción y a la producción social

de vivienda, y si se reúnen los subsidios y los apoyos por parte de los gobiernos a la vivienda social, sí es posible.

Como sostiene Alvaro Cáliz, la emergencia sanitaria es la punta del iceberg de una crisis sistémica global, en la que la globalización acrecentó los riesgos y nos puso ante una convergencia múltiple de emergencias: sanitaria, económica, ambiental, de libertades personales, de cuidados.

Otras catástrofes vendrán y podrán ser peores si no entendemos el mensaje de la pandemia de estos días. Atenuar sus consecuencias sobre las ciudades es posible si rescatamos lo mejor de la vida comunitaria, del consumo sobrio, de la recuperación de la ciudadanía, y de la regeneración de nuestras ciudades con la participación de los ciudadanos y sus organizaciones. Sin duda, destaca la construcción de sistemas comunitarios para la prevención de la salud, el acceso al agua y a los alimentos, pero todo ello debe ocurrir en espacios —públicos y de hogares— diseñados para vivir con dignidad. Como concluyó la 1ª sesión de “Aprendizajes en Vivo”, organizada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metrópolis y ONU-Hábitat: “Sin una vivienda adecuada, el distanciamiento social y la higiene son simplemente imposibles. La vivienda adecuada es una cuestión vital, en este momento y en el futuro”.



La disputa por la nueva normalidad: horizontes de transformación en el siglo XXI

Álvaro Cáliz *

Hay quienes sostienen que el siglo XXI comenzó con la pandemia en curso. El coronavirus detonó una crisis multidimensional que ya se veía venir. Lejos de ser aprovechada para erigir una nueva arquitectura financiera global, la *Gran Recesión* de 2008 infló más la deuda y la burbuja especulativa. Las cartas estaban marcadas, era solo cuestión de tiempo. La fragmentación del ciclo productivo prometía que cualquier eventualidad pusiese

en jaque las cadenas de suministro global. Con distinto grado, los recortes presupuestarios a servicios esenciales como la salud se aplicaron por doquier, en el norte y en el sur globales. La transgresión de los límites de los ecosistemas amplía el riesgo de enfermedades contagiosas, ya sea por la invasión a las áreas silvestres o por la alteración climática. La masificación de los viajes por todo el orbe asegura que una enfermedad transmisible toque la puerta de todos

* Escritor e investigador social. Coordinador de Programas del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica de la Fundación Friedrich Ebert.

los continentes y países en cuestión de días o semanas. La precariedad de los empleos, ante todo en los servicios, muestra la frágil supervivencia de miles de millones de personas.

En suma, los riesgos globales se han elevado. El siglo XXI promete avances exponenciales, pero también peligros inéditos a escala mundial.

Se debate por estos días acerca de la nueva normalidad pos-COVID-19. Existen al menos cuatro escenarios prototípicos, según se comporten algunas variables. No pretendo ser exhaustivo en la enumeración de las potenciales trayectorias de futuro; el ejercicio es solo indicativo. Por otra parte, los describiré en un orden que no pretende insinuar grados de probabilidad.

El *primer escenario* es la vuelta a la vieja normalidad. Cuando las sociedades se enfrentan a emergencias, hay fuertes presiones para enfocar las respuestas en el corto plazo y volver al día antes de la catástrofe. Buena parte de los actores del *statu quo* anhela ese retorno: relanzar a todo vapor la máquina de la producción y el consumo, sin importar la desprotección social de la mayoría. Volver al día antes de la pandemia no podría durar mucho tiempo. Es un espejismo. Es insostenible.

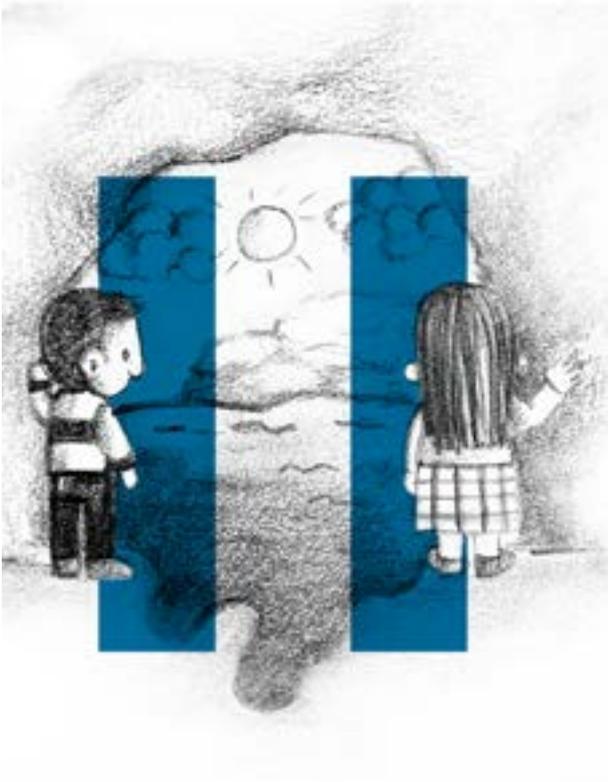
El *segundo escenario* promovería ciertos ajustes para defender el orden actual de las cosas. Buscaría mantener la globalización con reformas que preserven la concentración del capital, y la subordinación de la población. Como sostiene Roberto Kreimerman, es probable que las grandes corporaciones apelen a una cierta relocalización regional de las cadenas de su-

ministro, a flexibilizar más las condiciones de trabajo, y a acelerar la automatización y digitalización de las tareas. Del lado de los Estados se podrían poner en marcha medidas para mejorar la atención sanitaria en caso de emergencia y prever auxilios económicos temporales en casos de parálisis de las actividades. Podría incluso haber algún resquicio para acelerar la transición hacia energías limpias, pero la vorágine de consumo se mantendría a toda costa. Sin perjuicio de algunos beneficios aislados, avanzar en esta trayectoria es cambiar para que nada cambie.

El *tercer escenario* representa la aceleración de cambios distópicos. En mayor medida que los otros cursos de acción, este supone opciones y cruces múltiples, pero quizá se podría mencionar: a) la mayor intrusión de la tecnología en desmedro de la libertad y la equidad, b) Estados con mayor capacidad de control y sometimiento de la población, c) una sucesión escalonada de catástrofes socioambientales, y d) el descarte funcional y más grosero de millones de personas que estarían “sobrando” en el planeta. Es razonable pensar que este escenario no se impondrá el día después de la pandemia; sin embargo, varios indicios avisan que nos deslizamos de modo silencioso hacia él. En caso de ocurrir emergencias y crisis recurrentes, su margen de probabilidad crece. Es como hundirse en arenas movedizas. Es un círculo vicioso, sin duda alguna.

El *cuarto escenario* impulsaría reformas y rupturas para hacer frente a los problemas de fondo que explican la crisis actual. Asume que esto no da para más.¹ Va más allá de la mera ges-

1. Christian Denzin, Álvaro Cáliz, Gonzalo Martner (eds.): *Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 2019. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/16321.pdf>>.



ción de la emergencia y, al mismo tiempo, evita los saltos al vacío. Privilegia el cambio por diseño en lugar de uno que surja por la reacción espontánea a los efectos de una catástrofe. No proyecta un punto de llegada perfecto, único e inamovible, sino una mejora continua a partir de dos principios innegociables: el bienestar inclusivo y la sustentabilidad de los ecosistemas. Rehúye fetichizar al mercado, al Estado o a la comunidad; prefiere construir pactos y equilibrios dinámicos que optimicen en cada momento la contribución de estas esferas. Para transitar hacia este escenario, es preciso entender la emergencia en curso como la punta del iceberg de una crisis planetaria. Cada cambio traería consigo una serie de dilemas cuya respuesta requiere una comprensión y propuestas transdisciplinarias. Cada sociedad tendría una relativa autonomía para tomar las decisiones que más convengan, en tanto no menoscaben los derechos de sus integrantes ni del resto de sociedades y grupos sociales. Además de los

pactos ecosociales en los territorios locales y en el plano nacional, se requiere también una gobernanza global que sustituya la imposición del capital financierizado, y que aliente la cooperación en lugar del “sálvese quien pueda”. Por último, este escenario no teme a los avances de la ciencia y la tecnología; sin embargo, crearía regulaciones e incentivos para que estén en función del interés general y de la protección ambiental. Revaloriza los conocimientos tradicionales de los pueblos y facilita el diálogo entre saberes.

El enfoque de transformación social-ecológica es compatible con los rasgos y propósitos del cuarto escenario. Una agenda de transformación para preparar a las sociedades ante nuevos episodios de crisis consideraría al menos los siguientes desafíos.

1. *Un nuevo orden económico que revierta la financierización y la concentración desmedida de la riqueza.* El gran capital buscó en los mercados financieros una vía rápida para acrecentar sus ganancias. Los contrastes entre las alzas de los mercados bursátiles y el comportamiento de la economía productiva son un indicio de esta situación. La financierización de la economía y la captura corporativa atentan contra la creación suficiente de empleos dignos, y aceleran la concentración de la riqueza. Debido a lo insostenibles que resultan las burbujas especulativas, los gobiernos de los países más poderosos recurren cada vez más a la emisión monetaria sin respaldo y a la creciente toma de deuda a fin de mantener a flote la ficción de una bonanza económica. Esto, a la larga, solo empeora la situación y, además, genera una competencia desleal en las políticas monetarias entre los países más ricos y el resto.

Regiones como América Latina están expuestas a los efectos de la sobreliquidez y la especulación que genera el dinero ficticio. Este fenómeno incide sobre el comportamiento de las inversiones, las fluctuaciones cambiarias, la extranjerización de los activos, la súbita salida de capitales, y el encarecimiento de la deuda externa. La crisis económica que hoy campea por el mundo iba a estallar en cualquier momento; la pandemia fue la chispa que encendió el reguero de pólvora. Por numerosas razones, se requiere una nueva institucionalidad monetaria y financiera para enfrentar los sesgos y excesos de la actual.

2. *La combinación de un ingreso básico universal con servicios públicos universales, sin renunciar a la creación suficiente de empleo digno.* Por la magnitud de la destrucción de empleos a raíz de la emergencia sanitaria, muchas voces señalan que es el momento para pensar en serio en un ingreso básico universal (IBU). Por este medio, la población del planeta contaría con un respaldo elemental, en especial durante tiempos de crisis, con independencia de si se encuentra empleada o no. Una mayor equidad tributaria y el combate de lleno a la evasión y elusión fiscal serían baluartes para promover una medida de esta índole. El IBU podría convertirse en un derecho universal en muchos países. Esta iniciativa es plausible mientras no implique un menoscabo de la financiación de servicios públicos universales (SPU) ni de las políticas para crear trabajo digno.
3. *La transformación de la economía y de la ocupación del territorio para revertir la acción violenta en contra de la naturaleza.* Que el planeta respire por unos meses es una buena noticia; que ello se logre a costa de la precarización de buena parte de la población, no es un buen indicio. Los cambios por catástrofe son menos

sensibles a la inclusión y la equidad. Más bien, se requiere una nueva racionalidad que ponga en el centro la reproducción de la vida, antes que la del capital. Los ritmos, escalas y modalidades productivas tendrían que ser revisadas, como lo señala Gonzalo Martner, a la luz de una economía circular, plural e inclusiva, que promueva el crecimiento de rubros social y ambientalmente convenientes y, a la vez, desincentive aquellos que exacerbaban la destrucción de los ecosistemas y la exclusión social. Por otra parte, las formas de ocupación del territorio son una consecuencia de la división espacial y social del trabajo. Si no se transforma la economía ni se revierte la ocupación violenta y desequilibrada del territorio, es de esperar que nuevas emergencias sanitarias y ecológicas asomen con mayor frecuencia.

4. *La revalorización de los trabajos del cuidado como parte esencial de la reproducción de la vida.* La emergencia exhibió dos fenómenos paradójicos: por un lado, la importancia del cuidado para la sobrevivencia de nuestra especie y, por el otro, la precariedad con la que se realiza este trabajo. Como lo reiteran Fernanda Wanderley y Vivianne Ventura-Dias, uno de los ejes de la transformación social-ecológica pasa por la reconfiguración de las políticas del cuidado, lo que incluye su desfeminización. Una política integral en este campo tendría que considerar la corresponsabilidad entre la familia, la comunidad, el Estado y el mercado, con un piso básico de garantías de cuidado, en especial para los más vulnerables.
5. *Una mayor autosuficiencia de los territorios ante episodios de crisis que alteran la provisión de bienes y servicios esenciales.* La pretensión de insertarse a como dé lugar en las cadenas globales de valor ha menospreciado el objetivo de una mayor autosuficiencia de los territorios

locales, nacionales y regionales. No se trata de aislarse y romper cada vínculo comercial con el exterior, sino de buscar una inserción inteligente, menos subordinada. Tiene que ver con construir resiliencia productiva desde el territorio inmediato, promover encadenamientos entre sectores, y apoyar la complementariedad productiva entre países cercanos. Fortalecer economías de proximidad tendría que ser un objetivo primordial de aquí en adelante. Los réditos serían múltiples, e incluirían estar mejor preparados frente a futuras emergencias. La producción suficiente de alimentos saludables es un derecho humano que debe prevalecer sobre las rentas concentradas de la exportación de monocultivos. La producción de ciertos insumos básicos para la higiene y salud humana es otra rama a proteger. Para tal fin, urgen políticas productivas activas que, además de pensar en la eficiencia, tengan en cuenta la suficiencia y la sostenibilidad.

6. *La reflexividad sobre la agenda científico-tecnológica y su aplicación en las sociedades.* Los adelantos en este campo han logrado dar respuesta a problemas seculares de la humanidad, pero, cada vez más, se imponen los intereses del lucro desmedido y el control sobre el individuo y la colectividad. En esta lógica, parecen no importar las secuelas ambientales y sanitarias, el despojo de medios de vida, la ampliación de las brechas y la reducción de

la privacidad y libertad humanas. Es prioritario adoptar mayores referencias éticas en la agenda científica, y una mayor vigencia del principio de precaución, tanto como revertir la mercantilización excesiva del conocimiento. Aunque la emergencia actual nos ha mostrado la importancia de los avances tecnológicos, también pone en evidencia sus sesgos y brechas.

7. *La transformación de las ciudades para enfrentar la segregación y la precariedad.* El COVID-19 requiere aglomeraciones para propagarse. La ciudad es su elemento, ¿es un problema que en Latinoamérica alrededor de 80% de la población viva en entornos urbanos? No necesariamente, pues el verdadero problema es otro: el tipo de ciudades que hemos construido en el mundo y en América Latina. Como advierte Alfonso Iracheta, los males a erradicar son la especulación inmobiliaria, las brechas en el acceso a un hábitat saludable, y la precariedad de los servicios de salud, saneamiento, movilidad y educación. Por estas y otras razones es necesaria la transformación social-ecológica de las ciudades. Se trata de un desafío que no solo compete a las zonas urbanas. La gente se viene del campo a las urbes porque el modelo de acumulación la desplaza.

La solución tiene que ser integral: un nuevo ordenamiento del territorio.

La serie Cuadernos de la Transformación es una iniciativa del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica. Divulga propuestas de trayectorias alternativas en las que convergen la sustentabilidad social y la ambiental para enfrentar los desafíos de la actualidad en estos ámbitos. Desde diferentes disciplinas y posturas teóricas, en Cuadernos de la Transformación se difunde el pensamiento de autores que abordan temas de especial relevancia para el cambio estructural en Latinoamérica y el mundo. La Transformación Social-Ecológica es un enfoque en permanente construcción que privilegia el debate y los saberes transdisciplinarios en aras de encontrar respuestas a los retos impuestos por la actual crisis multidimensional.

Red Latinoamericana por la Transformación Social-Ecológica

La Red está integrada por expertas y expertos de la región que representan sectores académicos, políticos, sindicales y de la sociedad civil en general, comprometidos con los retos de un cambio inclusivo y sostenible en América Latina. Surge como una continuación y ampliación del *Grupo de Trabajo Regional* convocado por la Fundación Friedrich Ebert en 2015. Dicho *Grupo de Trabajo* elaboró el enfoque conceptual de la Transformación Social-Ecológica en América Latina, el cual ha servido de orientación para el Proyecto Regional FES Transformación. El objetivo de la Red es dar seguimiento a los debates y propuestas sobre el cambio de modelo económico en los países latinoamericanos, con base en los principios y orientaciones del enfoque conceptual mencionado.

El presente *dossier* incluye 21 artículos breves que, desde variadas perspectivas, abordan las implicaciones de la actual pandemia respecto a los desafíos de la transformación social-ecológica en el siglo XXI. En este momento de emergencias múltiples, no hay que perder de vista lo que está en juego. La pandemia es solo la punta del iceberg de una crisis sistémica. Cada decisión, cada camino escogido para afrontar las encrucijadas tendrá consecuencias que deben ser discernidas. Se trata de una disputa por el futuro, por los tiempos que vendrán. Se trata de no volver a la vieja normalidad como tampoco de cambiarla por una que sea la mera adaptación del *statu quo* a las nuevas condiciones. Esta crisis tendría que ser la ocasión para repensar a fondo el tipo de sociedades que hemos construido. El actual sistema mundo *no da para más*, se requieren nuevos paradigmas, nuevas capacidades e instrumentos, así como revalorar saberes marginados por el pensamiento convencional. Los caminos de la transformación serán diversos, según las cosmovisiones y contextos particulares, pero es necesario converger en el horizonte de una prosperidad compartida, acorde con los límites y capacidades biofísicos, para las actuales y las próximas generaciones.