



La gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina





La gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación, excepto la Figura 4.1 en la página 29, está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <http://www.idea.int>

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.66>

ISBN: 978-91-7671-442-3

Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

Índice

Prólogo	6
Introducción	8
1. Breve diagnóstico: dónde estamos y adónde podríamos ir	14
1.1. El desarrollo ya exhibía signos de estancamiento	14
1.2. La democracia venía mostrando agotamiento	15
1.3. Respuestas disímiles de los gobiernos ante la crisis	16
1.4. La crisis debe aprovecharse para transformar al Estado	17
1.5. ¿Qué escenarios se vislumbran en la “nueva covid-normalidad”?	18
2. Gobernabilidad eficaz y democrática para la gran transformación	21
2.1. La gobernabilidad democrática y los grandes cambios	22
2.2. La gobernabilidad democrática en la agenda global	24
3. Nuevo contrato social para impulsar el estado de bienestar	26
3.1. Un nuevo Estado y un nuevo contrato social	26
3.2. La política, las élites y el resto de la sociedad	27
4. Magno pacto fiscal para el desarrollo sostenible	29
4.1. Evitar una nueva década perdida	29
4.2. Reformas fiscales	29
4.3. Desafíos estructurales y de la coyuntura	31

4.4. Hacia la sostenibilidad fiscal	32
4.5. ¿Qué asuntos debería discutir una magna reforma fiscal?	33
4.6. El financiamiento debe seguir fluyendo	34
5. Renovada integración para cohesionar y fortalecer a la región	36
5.1. Una integración con sentido de realidad	37
5.2. Avanzar a una nueva fase de cooperación regional	37
6. Construyendo la gobernabilidad democrática	39
6.1. Cómo podemos llegar al escenario deseado	40
6.2. El desempeño de los actores políticos y sociales	40
6.3. Estrategias, actores e instrumentos1	41
6.4. El papel de la cooperación internacional	43
Bibliografía	44
Anexo A. Medidas fiscales a considerarse	47

Prólogo

El presente informe fue elaborado por Jorge Máttar a solicitud de IDEA Internacional, bajo mi dirección. Se basa en las minutas de los seminarios del proyecto “El estado de la democracia en América Latina, ejecutado en 2020 por la Fundación Fernando Henrique Cardoso, la Fundación Democracia y Desarrollo e IDEA Internacional; y en las sesiones del Foro Internacional de Santo Domingo, sobre “el Panorama socioeconómico y político de América Latina”, realizado en enero de 2021 conjuntamente con Funglode. Asimismo, recoge reflexiones, análisis y propuestas trabajadas con Sergio Bitar (Bitar S. y Zovatto D., 2021), y las propias de Fernando Reyes Matta, Sergio Fausto y José Octavio Bordón. Otros trabajos y evidencia empírica complementaron los antecedentes fundamentales para la elaboración de este informe.

El texto presenta un diagnóstico, y señala cuáles son los actores clave, los procesos y las propuestas necesarias para avanzar hacia la gobernabilidad democrática en la región. Se pone el énfasis en las transformaciones que deben registrarse en la conducta, intervenciones y desempeño de los actores principales —Estado, sociedad, sector privado, entidades internacionales— para mejorar la calidad de la democracia y avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en América Latina. Los mensajes y propuestas son de carácter amplio porque se elaboraron para el conjunto de la región y pretenden servir a la mayoría de los países, pero también son susceptibles de asimilarse a las realidades y desafíos específicos de cada país. El documento busca identificar los factores determinantes de las respuestas a dos preguntas clave para el futuro de la región: *¿Tiene la democracia la capacidad de hacer frente a esta crisis sin salir lastimada significativamente?*; y *¿Qué debemos hacer para fortalecer la resiliencia y la gobernabilidad democrática?*

Frente a tales preguntas el ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, señala: “Hay dos condicionantes que se han tornado esenciales para la gobernabilidad

democrática: Una, es asumir que cabe gobernar para la democracia. Esto es, avanzar en las políticas públicas con la convicción que ellas se hacen sólidas si las impregnan avances de justicia social y mayor equidad, porque es allí donde la democracia transmite confianzas y credibilidades. Y la otra; escuchar, con métodos clásicos y modernos, poner atención a lo que la ciudadanía dice o quiere decir. Escuchar las voces presentes y subyacentes de la sociedad en lo que ésta busca para hacer a la democracia más efectiva, más justa, más real”.

Desde la misma dimensión de la experiencia, el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso señala: “Vivimos un cambio de época. Se quedaron atrás las estructuras sociales, los padrones tecnológicos y las formas de comunicación que sirvieron de base a la conciliación, no exenta de tensiones, entre desarrollo capitalista, inclusión social y democracia después de la segunda guerra mundial. Restablecer una dinámica virtuosa entre estos tres objetivos es un enorme desafío en un mundo con sociedades más fluidas, tecnologías que requieren de trabajadores más calificados y formas de comunicación que atraviesan a las instituciones intermedias, como los partidos, la prensa, la universidad, etc. Cuando creímos que teníamos todas las respuestas, cambiaron las preguntas. Este informe busca nuevas respuestas a las nuevas preguntas, con los ojos puestos en América Latina. Tenemos la convicción de que avances en la gobernanza democrática en nuestros países requieren la construcción de una mirada regional y global, a la cual este informe es una contribución importante”.

El Secretario General de IDEA Internacional, Kevin Casas, por su parte, enfatiza el espíritu colaborativo que ha rodeado la elaboración de este informe y su sentido de urgencia: “Este es, sobre todo, un esfuerzo oportuno”, señaló. “Como ningún evento en la historia reciente, la pandemia ha revelado el balance del proceso de construcción democrática que ha vivido América Latina en los últimos 40 años. Están aquí reflejados los avances reales en materia electoral, como también el progreso cierto, pero muy insuficiente, en términos de derechos económicos y sociales, y los muy limitados avances en la tarea de consolidar el estado de derecho y las capacidades estatales en la región. Ese balance evidenciado por esta coyuntura es el marco de referencia ineludible para una agenda que, al amainar la pandemia, proteja los logros y subsane las deficiencias de las democracias latinoamericanas”.

Cada cual, desde sus respectivas instituciones, nos ha dado un marco conceptual y político, para mirar con realismo a la América Latina de hoy, colocando junto al pensamiento crítico la solidez de las esperanzas posibles. Las propuestas que se detallan en el informe a continuación apuntan a que las respuestas a estos complejos desafíos pueden hallarse en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la conducción que de ella hagan las nuevas generaciones.

Dr. Daniel Zovatto
Director Regional de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe

Introducción

La pandemia del nuevo coronavirus SARS Cov-2 ha expuesto una coyuntura crítica para construir un nuevo contrato social, acordar pactos fiscales de gran calado y avanzar hacia una democracia de nueva generación, más inclusiva, resiliente y de mejor calidad. Ello conduce a la necesidad de una gobernabilidad democrática plena en la región, apuntalada por una renovada integración regional.

La pandemia ha puesto en evidencia carencias y retos de larga data en América Latina.¹ Esta coyuntura debe aprovecharse para provocar las transformaciones históricas necesarias en el camino de la construcción de una gobernabilidad democrática que otorgue paz, prosperidad y justicia social.

La región requiere de cambios estructurales, lo cual no es una novedad. Pero la ocasión puede ser la más propicia en décadas, por el súper ciclo electoral que vive América Latina desde fines del 2020 y hasta 2024, periodo en el que se renovarán todos los cargos de presidente en la región, y además se celebrarán numerosas elecciones legislativas y subnacionales. Es una oportunidad única que la región no puede permitirse desaprovechar.

La población está ávida de oportunidades de trabajo digno y de servicios de salud, educación y transporte, entre otras necesidades básicas no satisfechas, exacerbadas por la crisis. La democracia es el régimen más propicio para ofrecer respuestas eficientes y perdurables a estos desafíos, pero no es precisamente expedita para encontrar soluciones inmediatas, de ahí la tentación de implementar arreglos rápidos que, en última instancia, no resuelven las causas profundas de los problemas. El gran reto es que las soluciones sean sostenibles, sin descuidar la urgencia de la coyuntura.

La situación es compleja por la crisis de confianza que sufren las principales instituciones de la democracia representativa y el Estado, lo que hace que las decisiones de las autoridades generen cierta suspicacia, tanto de las élites como de las clases menos favorecidas que, a su vez, también desconfían de las élites.

La gobernabilidad democrática requiere condiciones mínimas de dignidad y bienestar de la población para que funcione a plenitud. No es suficiente para la ciudadanía “vivir en democracia” si no disfruta estándares mínimos de calidad de vida; si no se reducen los niveles de pobreza y desigualdad significativamente, si el sistema de justicia sigue al servicio de los poderosos, si no transitamos en paz por el territorio, si las ciudades son caóticas, inseguras y contaminadas o si la marginación y la discriminación siguen estando presentes en nuestras sociedades. Justamente, la gobernabilidad democrática se nutre del progreso social y material, que alienta la confianza en las instituciones democráticas.²

América Latina enfrenta desafíos fundamentales para su desarrollo y el avance de la democracia. Después de un decenio perdido (2011-2020) en materia de progreso económico y social, durante el cual el producto interno bruto permaneció invariable en términos reales, enfrentamos el riesgo de otra década perdida más (2020-2030). Es imperativo superar el retroceso y construir un futuro sostenible.

Los retos interpelan a un Estado renovado para servir a la democracia y al desarrollo sostenible,³ que convoque al diálogo para encontrar convergencias y dirimir diferencias, y encaminar a la acción constructiva y al despliegue de capacidades para enfrentar las asignaturas históricas y los nuevos retos del mundo pos-COVID-19, con el fin de gobernar mejor, con visión y eficiencia.

La plena vigencia de la gobernabilidad democrática requiere de tres pilares clave, que la refuerzan y, conjuntamente, facilitan enfrentar los desafíos del progreso social y material y la plenitud democrática:

- Una **institucionalidad política** relegitimada, que propicie la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la política, con evidencia dura y no con promesas o declaraciones de buenos deseos; que provoque una ruptura respecto de prácticas de simulación del pasado para motivar una influencia real de la creciente participación ciudadana en las decisiones políticas.
- Un **nuevo contrato social** que garantice condiciones de vida básicas: empleo decente, salud universal, educación de calidad, vivienda digna y seguridad para todos, en una región donde imperen la democracia, la paz y el Estado de derecho, integrada al mundo con autonomía y liderazgo, con un Estado activo e inteligente, con sentido de propósito, estrategia y capacidad de ejecutar políticas públicas que cierren las brechas actuales.
- Una magna **reforma fiscal**, integral, profunda y progresiva, que fortalezca al Estado reformado, que sea resultado de una amplia discusión, especialmente con las élites, que acepten tributar más y que, al mismo tiempo, comprometa la eficacia e integridad de la gestión de los recursos de todos por parte del Estado.

- Estos tres pilares deben ser reforzados mediante una amplia y transformada **integración regional**, que muestre a una región coordinada en los foros internacionales de gobernanza, con nuevos objetivos y actores y con acciones de colaboración en materias como la *Agenda 2030*, infraestructura, cambio climático, salud, desarrollo transfronterizo, innovación, desarrollo tecnológico, entre otros asuntos.

Para consolidarse como baluartes del desarrollo sostenible y de la democracia, los tres pilares internos deben robustecerse y, en el camino, retroalimentarse mutuamente, lo que precisa de intervenciones deliberadas y con propósito (para las que los mercados y el *laissez faire* no son aptos) de dos actores centrales: un *Estado renovado*, garante del imperio de la ley, y una *ciudadanía actuante*, que deja atrás conflictos de las élites con el resto de la sociedad, reconciliada y cohesionada, deseosa de participar y colaborar en la construcción de la gobernabilidad democrática. Hoy perviven un Estado disminuido y una sociedad fragmentada, con grandes desigualdades que la pandemia ha hecho evidentes, acrecentando aún más las ganancias oportunistas de una porción de las élites ante la mirada pasiva del Estado. Esto tiene que modificarse para el avance de la gobernabilidad democrática, una de cuyas aspiraciones fundamentales es, precisamente, disminuir las desigualdades en todas sus dimensiones.

La urgencia por dejar atrás la crisis ordena las prioridades de la acción de los gobiernos y la sociedad pero, al mismo tiempo, debe mantenerse y materializarse la voluntad de asumir transformaciones sociales decisivas y extensas reformas estructurales para reconstruir la región. La magnitud de los desafíos demanda un esfuerzo colectivo como no había atestiguado la región en más de un siglo

La encrucijada mundial debe servir para acelerar la culminación del *interregno* de la transición del capitalismo liberal hacia un nuevo esquema de desarrollo y regímenes más democráticos. Las condiciones son propicias para impulsar una nueva estrategia que aborde transformaciones para arribar a 2030 (año de llegada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) en condiciones de gobernabilidad democrática, con mayor cohesión social y bienestar, y empleos de calidad para todos.

Tabla 1.1. Transformaciones de los actores principales en tránsito hacia la gobernabilidad democrática

Situación actual – débil gobernabilidad democrática	Situación deseada – plena gobernabilidad democrática
<p>Estado pasivo, ausente en muchas de sus tareas, cooptado por grupos de interés, asechado por el crimen organizado, incapaz de hacer valer el Estado de derecho ni la justicia social, e inútil en áreas crecientes del territorio (en el mejor de los casos, el <i>ogro filantrópico</i> de Octavio Paz).</p>	<p>Estado proactivo, incluyente, democrático y visionario, capaz de aglutinar visiones de toda la sociedad y encabezar las transformaciones hacia un desarrollo incluyente y una democracia plena, en un régimen donde se cumple con la ley y se avanza en la justicia social.</p>
<p>Gobierno ineficiente, actúa sin estrategia, con mirada corta, reaccionando tardíamente ante la coyuntura y sujeto a demandas de grupos de poder; permeado por la corrupción y la impunidad, en el marco de los denominados sistemas botín; sus capacidades de gestión están disminuidas por la falta de formación profesional de sus cuadros, alentado por una imagen deteriorada por parte de la sociedad, que concibe a la burocracia como incompetente, ineficiente y corrupta.</p>	<p>Buen Gobierno, gestiona las demandas sociales con transparencia, resuelve problemas de corto plazo, así como diseña, acuerda, implementa y evalúa políticas públicas con sentido, progresivas, acordes a una visión de desarrollo incluyente y sostenible; ejecuta políticas prospectivas, que perduran en el tiempo porque fueron acordadas democráticamente con amplia participación social. Se recupera el sentido de pertenencia y la dignidad de la labor del gobierno y del servicio público.</p>
<p>Parlamentos ignorantes o incapaces de reconocer los problemas y retos de la sociedad a la que representan los partidos; los congresistas pasan su tiempo en pugnas de poder vacías de contenido democrático, cuidando los intereses de grupo y de facción, las cuotas de poder y el intercambio de favores, siempre con mirada corta.</p>	<p>Parlamentos plurales que, aceptando la sana diversidad política, son capaces de debatir problemas y desafíos centrales y acordar leyes, decretos y disposiciones relevantes para el bienestar, el desarrollo y el perfeccionamiento de las prácticas democráticas, pensando en la próxima generación y no en la próxima elección.</p>
<p>Partidos políticos anquilosados que olvidan o desdennan sus plataformas y valores fundacionales; presencia de agrupaciones políticas oportunistas, que surgen <i>ad hoc</i>, según la coyuntura política, o para aprovecharse de elecciones nacionales o subnacionales; imperan intereses particulares, de corto plazo, que se acomodan a la circunstancia del momento, ajenos al propósito de negociación para construir mejores sociedades. El crimen organizado puebla las organizaciones políticas.</p>	<p>Partidos políticos renovados, respetan los principios que fundamentan sus plataformas electorales y de gestión de gobierno. Negocian con otras fuerzas políticas, escuchan las demandas ciudadanas emergentes y las incorporan en sus plataformas y en sus programas de acción. Disminuye la corrupción e impunidad en los partidos y la política recupera sus fundamentos para fortalecer a la democracia y construir un futuro sostenible.</p>
<p>Sociedad deprimida, abatida, golpeada, ignorada, segmentada, desigual, excluyente y sin cohesión; pone en duda su apego a la democracia y al modelo económico; el futuro se ve con desesperanza y desasosiego; segmento creciente de la sociedad es cómplice de la corrupción. Sus espacios de manifestación suelen ser reprimidos, especialmente los de feministas, jóvenes, comunidad LGTB, pueblos originarios.</p>	<p>Sociedad pujante, tiene en la democracia un valor que hay que cuidar, cultivar y ensanchar a lo largo y ancho de los estratos sociales y del territorio; su creciente participación se traduce en decisiones democráticas, dejando atrás la simulación y las apariencias. Se avanza hacia una sociedad solidaria e incluyente, en que las élites reconocen y actúan para abatir la cultura del privilegio. Se articulan visiones para nuevos pactos social y fiscal.</p>

Situación actual – débil gobernabilidad democrática	Situación deseada – plena gobernabilidad democrática
<p>Sector privado rentista, cortoplacista, sin compromiso con los intereses de la nación. Evita riesgos e inversiones de largo plazo. Gran heterogeneidad estructural, con empresas grandes competitivas y empresas pequeñas de supervivencia. Iniciativas público-privadas responden a negocios privados de escasa rentabilidad social.</p>	<p>Sector privado emprendedor, solidario, tomador de riesgos; transitamos a un capitalismo solidario, cooperativo. El aparato productivo se dinamiza, invierte en I&D, acompañado y apoyado por políticas de Estado. Asociaciones público-privadas surgen de necesidades de inversiones con alta rentabilidad social.</p>
<p>Instituciones de la integración regional y subregional desarticuladas, descoordinadas, sin agenda, ni discusión, ni diálogo, sin visión estratégica y mucho menos acuerdos relevantes para el desarrollo sostenible y la democracia, lo que propicia una ausencia de opinión común y, por tanto, una incidencia mínima de la región en las grandes decisiones de la gobernanza del planeta. La cooperación entre gobiernos es casi nula.</p>	<p>Instituciones de la integración regional alientan la coordinación y la colaboración en temas que potencian beneficios, en niveles de país, subregión y toda la región. La CELAC asume un liderazgo pragmático en el que la cooperación y la coordinación rinden amplias economías de escala y alcance en temas como cambio climático, ciencia y tecnología, infraestructura, migración y posicionamiento común en foros mundiales.</p>

Fuente: Oficina regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional.

La historia enseña que después de grandes crisis pueden surgir transformaciones estructurales virtuosas, pero también muestra que se pueden profundizar los rezagos y los problemas (Berman, 2020). Los cambios transformadores se inspiran en un liderazgo, un propósito, un sentido y un proyecto que aglutine y potencie las convergencias y apacigüe las divergencias. El papel de los actores es central, pues de ello depende la dirección del cambio: se acentúan los rezagos o se produce un giro transformador.

La tabla 1.1 indica aquellos cambios que son necesarios en la conducta, composición y naturaleza de los actores para consolidar la gobernabilidad democrática en la región. En la primera columna se sintetiza la conducta actual y persistente desde hace décadas de los actores políticos y sociales centrales y, en la segunda columna, la posición que se propone debería persistir en ruta hacia una democracia plena y al desarrollo sostenible. Se trata de hechos estilizados que no corresponden estrictamente a la situación general de la región o la de algún país en particular. Pero al destacar el contraste de las situaciones se pone de manifiesto la importancia y magnitud del esfuerzo a realizar.

Al mirar al futuro, las visiones presentadas en ese cuadro aceptan matices, sesgos y orientaciones diversas de acuerdo con las condiciones de cada país. Pero, no hay opción; si no se producen esas transformaciones o, al menos, se empieza a recorrer el camino, América Latina corre el riesgo de transitar hacia un escenario de descomposición, con el crimen organizado controlando partes crecientes del territorio y un Estado cooptado por los intereses de las élites.

Notas

1. Otros factores que se han transparentado o agravado como consecuencia de la crisis son: las *desigualdades*, tanto de ingreso como de acceso a oportunidades; la *corrupción*, por la opacidad en el uso de los fondos asignados para combatir la pandemia y, en algunos casos, desviados para enriquecimiento personal; la *incapacidad* o ineficiencia de los gobiernos para enfrentar la COVID-19; la *inseguridad*, a pesar de los periodos de confinamiento o de cuarentena, sigue siendo un flagelo para la población, que no sólo sufre la delincuencia común sino el crimen organizado, que ocupa áreas del territorio adonde no llega el Estado, otorgando ayudas a la población desempleada, enferma o afectada por la pandemia.
2. En una democracia de alta confianza las autoridades gobiernan con los ciudadanos; en un régimen de baja confianza, lo hacen a pesar de sus ciudadanos y, a veces, en contra de sus intereses básicos. De hecho, esta actitud es la que muy probablemente generó previamente desconfianza en el gobierno.
3. En este texto nos referimos a *desarrollo sostenible* como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El desarrollo sostenible incluye las dimensiones social, económica y ambiental simultáneamente y con la misma importancia.

1. Breve diagnóstico: dónde estamos y adónde podríamos ir

1.1. El desarrollo ya exhibía signos de estancamiento

La llegada del coronavirus sorprendió a América Latina en un momento de fragilidad que se manifestaba en una combinación de Estados débiles, democracias fatigadas y disfuncionales, baja calidad institucional, lento crecimiento económico, subempleo elevado, atraso y abandono de los sistemas de salud y protección social, y altos niveles de desigualdad, informalidad y pobreza, tendencias que se fueron configurando durante varias décadas.

Entre 2015 y 2019 la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante en la región retrocedió en promedio 0.88 por ciento cada año y las previsiones hacia el próximo decenio indican un riesgo de un estancamiento hasta 2030, lo que completaría dos décadas perdidas en materia de progreso económico y social; algo inédito en la historia de la región. Algunos países podrían sufrir descabros en el combate a la pobreza y la desigualdad que llevarían los índices a cifras de hace 15 a 20 años. Debemos actuar con urgencia y determinación para alterar ese escenario.

El menor dinamismo económico, la merma de las condiciones de bienestar social y la acumulación de retos sin resolver han desembocado en protestas populares en varios países, especialmente notorias en el segundo semestre de 2019, atenuadas en 2020 por la pandemia y que vemos resurgir en varios países en 2021, para reclamar un trato social más justo y mejores servicios públicos que, como consecuencia de una gestión deficiente de los gobiernos y de procesos de privatización, desincorporación o achicamiento por parte del Estado, se vienen deteriorando o volviendo incosteables para un segmento de la población.¹

La reactivación de la economía pone de relieve la urgencia de transformaciones estructurales para elevar la tasa de inversión, tanto pública como privada, nacional y foránea, y especialmente la dirigida a la construcción de infraestructura, con el fin de elevar sistemática y permanentemente la productividad y el empleo decente, para hacer sostenible el desarrollo y dotar de resiliencia a los aparatos productivos. Esto no lo resuelve el mercado, sino un Estado proactivo, con visión estratégica y un amplio respaldo de la ciudadanía.

Remodelar estructuralmente la economía para mejor requerirá no sólo un cambio de mentalidad, sino también un nuevo contrato social que promueva la creación de valor sobre la extracción de ganancias; socializar tanto los riesgos como las recompensas; e invertir en el bien común, incluyendo criterios de rentabilidad social, en lugar de solo en empresas o sectores específicos (Mazzucato, 2021). Este cambio trascendental sólo lo puede convocar y encabezar un Estado renovado, con amplia participación social.

1.2. La democracia venía mostrando agotamiento

El desencanto de la población con el funcionamiento de la democracia y las preferencias por regímenes autoritarios son preocupantes. En prácticamente todos los países las principales encuestas de opinión pública mostraban, desde antes de la pandemia, una caída en la confianza hacia la democracia y sus instituciones (Latinobarómetro 2018; Zechmeister y Lupu 2019). Por ejemplo, en 2018 Latinobarómetro reflejaba que el apoyo a la democracia era de 48%, y la confianza en los gobiernos alcanzaba un 32%, el porcentaje más bajo para sendos indicadores desde 1995. Por su parte, en el Barómetro de las Américas 2018/2019, la región presenta los más bajos niveles de confianza en las elecciones, 45.5%, y en los tribunales electorales, 28%, en dos décadas. Como ya se señaló en el informe especial 2020 de IDEA Internacional In Focus, ese descontento ciudadano de las encuestas se vio reflejado en el estallido social de masivas protestas ocurridas en el segundo semestre de 2019, previo a la llegada de la pandemia (IDEA Internacional 2020).

Durante el 2020, el efecto de la pandemia vino a agravar los indicadores en materia de calidad de la democracia. De conformidad con el informe de IDEA Internacional 2020, en América Latina se registraron múltiples desafíos a la democracia: los gobiernos acudieron al aplazamiento de elecciones, se restringieron diversos derechos fundamentales con mayor impacto en grupos vulnerables, y se debilitaron los mecanismos de control de gobierno, expresado principalmente en la ampliación de poderes ejecutivos (IDEA Internacional 2020). De igual modo, estas tendencias en 2021 no parecen ofrecer evidencia de mejoría, según se observa en los más recientes informes de análisis sobre la calidad de la democracia (Economist Intelligence Unit 2020; Freedom House 2021; Alizada et al. 2021). Durante los últimos cinco años consecutivos el promedio

regional del índice de democracia del Economist Intelligence Unit (EIU) ha venido descendiendo. Por ejemplo, en 2020 sólo Costa Rica, Chile y Uruguay calificaban como democracias plenas, mientras que el resto de los países de la región se les clasifica como democracia defectuosa, régimen híbrido o régimen autoritario (Economist Intelligence Unit, 2020).

La caída en el empleo, la informalidad y el aumento de la pobreza y la desigualdad representan, en este contexto, un riesgo de mayor debilitamiento de la gobernabilidad democrática. La recuperación económica permitirá crear puestos de trabajo, pero será indispensable a la brevedad organizar programas expansivos sostenibles de mediano plazo que prioricen la oferta de nuevos empleos productivos, acorde a los cambios tecnológicos y a la automatización de numerosos procesos productivos, lo que requerirá programas de capacitación y entrenamiento de la fuerza de trabajo que el Estado debe organizar y ejecutar.

Otro factor emergente que podría amenazar la democracia deriva del papel que están asumiendo las fuerzas armadas en la pandemia. Muchos países han tenido que recurrir a ellas para atender la emergencia sanitaria, en especial en materia de logística, transporte, capacidades y control, pues éstas poseen amplias capacidades para desplegarse coordinada y rápidamente en el territorio. En algunos países, erróneamente, también se les han otorgado atribuciones para colaborar en el mantenimiento del orden público, implementando medidas restrictivas a las libertades de movimiento y de reunión —toques de queda, por ejemplo—, en el marco de estados de emergencia y declaraciones de catástrofe.

La militarización de nuestras sociedades puede ser una reacción peligrosa ante las incapacidades de la economía liberal y de los sistemas políticos elitistas para integrar a las clases populares y, ahora, cuando algunos no aspiran siquiera a dialogar con ellas, se puede extender la tentación de vigilarlas y controlarlas (Zibechi, 2021).

1.3. Respuestas disímiles de los gobiernos ante la crisis

Los países han implementado programas de apoyo a las empresas, aumentos del gasto en salud, rebajas y diferimientos del pago de algunos impuestos, reducciones en las tasas de interés, apoyo a las familias a través de transferencias monetarias directas y paquetes de alimentos, entre otras medidas. El esfuerzo ha sido variado; Brasil, Chile y Perú aplicaron en 2020 estímulos fiscales que fluctúan entre el 6.5% y el 8% de su PIB, cifras que contrastan con el 1.4% de Colombia y menos del 1% de México.

Cada gobierno ha reaccionado —algunos con efectividad y otros con lentitud e incapacidad— frente a la emergencia con medidas unilaterales, prácticamente sin la colaboración, intercambio de experiencia y apoyo mutuo que deberían existir entre los países de la región. Ello revela la irrelevancia de las instituciones de la integración en momentos en que su intervención sería por demás necesaria, por

ejemplo, para negociar en bloque y tempranamente la adquisición de vacunas contra el coronavirus. En consecuencia, la región está vacunando a su población a un ritmo muy pausado comparado con la urgencia de inmunización que resulta de la continuidad de los contagios y muertes por la COVID-19.

Los estímulos fiscales llevarán a una mayor deuda pública, lo que significa un desafío para financiar a futuro el déficit. Las necesarias reformas tributarias ocuparán un lugar central en la agenda política y la urgencia de retomar el crecimiento sostenible deberá prevalecer como un objetivo central de las políticas públicas, por lo que las políticas de austeridad encontrarían resistencia en la sociedad (véase la sección 4 para conocer más detalles sobre este asunto).

La defensa del sistema democrático exige una estricta fiscalización y máxima transparencia del gasto público, especialmente en tiempos como el actual. Las medidas de emergencia podrían debilitar los mecanismos de control e integridad —como se ha visto en algunos países—, alentando prácticas opacas y corruptas. Compras con sobreprecio, contrataciones sin control, falta de información para la ciudadanía y otros poderes del Estado, clientelismo en la entrega de apoyos e irregularidades en torno a los paquetes sociales orientados a aquellos económicamente más vulnerables, son algunos de los peligros que pueden afectar al buen funcionamiento de la democracia.

1.4. La crisis debe aprovecharse para transformar al Estado

La experiencia internacional enseña que no existe un país desarrollado y en democracia que no haya basado su trayecto hacia esa condición en la actuación de un Estado promotor, efectivo, proactivo y, sobre todo, con un liderazgo reconocido por los otros actores del desarrollo.

Una de las claves para entender las fallas del esquema neoliberal en América Latina está en el abandono del Estado como promotor del desarrollo; hoy se deben recuperar esas características en la reconfiguración de un nuevo Estado, apto para estimular a los actores sociales para avanzar hacia el estado de bienestar, promoviendo la democracia, la inclusión y la justicia social. El mercado no está equipado para esas tareas, ni son parte de sus objetivos. De hecho, su preeminencia, frente a un Estado disfuncional (pasivo, sumiso, populista o autoritario) suele transformarse en deterioro del desarrollo y la democracia.

Al respecto, la pandemia enseña que si no se invierte sistemática y consistentemente en la provisión de bienes públicos, como la salud, el bienestar de la población se deteriora paulatinamente y sufre en exceso cuando enfrenta fenómenos de alto impacto, como una pandemia. Ello nos obliga a priorizar la salud fiscal de nuestros Estados, al tiempo de fortalecer la eficacia y eficiencia estratégicas en la toma y ejecución de decisiones, con el fin de fortalecer la capacidad de la democracia para entregar resultados a la población.

Cada vez es más evidente que un modelo social sólido es un motor de productividad. Los países nórdicos muestran que un pilar social fuerte, que abarca todas las dimensiones del trabajo, las competencias y la protección social, puede respaldar las características que hacen que una economía de mercado funcione bien: confianza, alto nivel de empleo, aumento del producto por hombre empleado y rápida adopción de tecnología, y flexibilidad en desplazar mano de obra y capital de usos de baja productividad a usos de alta productividad (Sandbu, 2021).

1.5. ¿Qué escenarios se vislumbran en la “nueva covid-normalidad”?

La irrupción de la pandemia ha perturbado la vida de todos como la entendíamos, sufríamos y disfrutábamos. La prioridad es salir de la crisis, pero la estrategia inteligente es hacerlo fortalecidos para no perder el rumbo del desarrollo sostenible y la plenitud democrática. Conviene explorar escenarios del desarrollo y la democracia cuya materialización depende de la intervención de todos. El ejercicio de exploración del futuro es central para alinear expectativas, anhelos y acciones que, de otra forma, se dan de manera desordenada, encontrada, caótica y sin sentido ni propósito. Bitar, Máttar y Medina (2021) proponen tres escenarios que son particularmente relevantes para el presente informe.

- El escenario tendencial o inercial (*sin cambio*), describe un futuro que continúa tal y como viene del pasado, sin cambios fundamentales. Continúan altas tasas de pobreza y desigualdad; la región sigue reaccionando frente a decisiones de los países líderes mundiales, sin cohesión ni propuestas; sin un proyecto estratégico de desarrollo, tratando de sobrellevar la crisis; la democracia continúa deteriorándose; hay ajustes a las políticas públicas vigentes para evitar el naufragio; es la continuación de la decadencia del paradigma actual.
- El escenario catastrófico (*cambio distópico*) supone un colapso o un empeoramiento significativo del escenario tendencial. Esta situación indica que el paradigma actual se desploma, con un proceso de deterioro agudizado; sobrevienen la escasez y el desastre humanitario y la democracia sufre un grave retroceso (*backsliding*). Impera el caos y el crimen organizado desplaza al Estado nacional de sus funciones fundamentales. Se instaura un “nuevo orden”.
- El escenario deseado (*cambio virtuoso pleno*) supone una transformación estructural y dinámica hacia un nuevo paradigma de prosperidad, inclusión, justicia y democracia. Este viraje imprime un sentido diferente de la política pública, que conduce hacia un nuevo modelo de desarrollo

humano, sostenible, inspirador e innovador, pero realista, acorde con las necesidades, capacidades y potencialidades de la región y a una democracia de nueva generación. La gobernabilidad democrática se consolida gracias a un nuevo contrato social que han discutido y acordado todos los actores, con el liderazgo y la convocatoria del Estado; el pacto social descansa en un magno pacto fiscal, cuyo mayor logro es el reconocimiento de una alta progresividad tributaria entre quienes reciben más ingresos y poseen más riqueza.

El escenario deseado no proviene de un optimismo desmesurado ni plantea un cambio irrealizable a largo plazo. Es una visión ambiciosa pero posible, que procede de la reflexión estructurada y rigurosa acerca de los límites de la actual forma de gobernabilidad de la región, evidentes en el agravamiento de los problemas sociales y económicos a partir de la pandemia y en los riesgos que enfrenta la democracia.² Las transformaciones en los actores, políticas y estrategias que requiere este escenario son indispensables. No hay opción. Es la oportunidad de América Latina para superar el atraso y fortalecer la democracia.

Las sociedades están más empoderadas, defienden derechos, especialmente los de la mujer, cuya mayor presencia es vital para esa nueva etapa. La gobernabilidad democrática es una condición indispensable para aprovechar las nuevas tendencias y los factores de cambio globales. La democracia, la participación y la transformación del Estado son prioritarios para poner en práctica las nuevas políticas a las que se llegue a acuerdo en cada país y entre todos los países.

La crisis nos muestra la trascendencia de propiciar rupturas estructurales para reformar modelos, estrategias, políticas e instituciones, así como los roles y conductas de los actores sociales, que deben convertirse en los factores críticos del cambio.

Notas

1. Sin ignorar la presencia de grupos violentos de infiltrados que buscan causar el caos, la gran mayoría de los manifestantes se movilizan por razones objetivas y legítimas, asociadas sobre todo a las seculares desigualdades e injusticia que sufre la región.
2. El rumbo que tome el resto del mundo incidirá en los futuros que se pueden prever para la región. Se pueden avizorar cuatro escenarios de gobernanza global (National Intelligence Council, 2021). El primero apunta a un empeoramiento de la situación, con conflicto, aislamiento y retroceso. El segundo consiste en el escalamiento del conflicto China-Occidente que lleva a una suerte de muro entre ambas regiones y sus regímenes políticos. El tercer escenario propone una coexistencia competitiva, con rivalidad; y el cuarto, apunta, tras la crisis, a una colaboración multilateral y global. Los países de la región deberán coordinarse para influir y contribuir a construir los escenarios positivos y evitar los negativos.

2. Gobernabilidad eficaz y democrática para la gran transformación

La gobernabilidad democrática es la cualidad de un sistema político de generar consistentemente gobiernos legítimos, elegidos en votaciones justas y transparentes, capaces de promover eficazmente un progreso económico y social incluyente, sostenible y equitativo. Implica una conducción idónea para liderar un proceso de fortalecimiento continuo de la democracia, resiliente, sin rupturas ni interrupciones graves, que transcurre por caminos institucionales y pacíficos, en el marco de un Estado de derecho, respaldado por una mayoría electoral y parlamentaria. Su solidez se acrecienta con un relato estratégico, que apunta a un futuro compartido, y con un gobierno capaz de satisfacer demandas y aspiraciones básicas de los sectores más vulnerables.

La gobernabilidad democrática significa gobernar bien hoy y, al mismo tiempo, construir continuamente las reglas de una democracia en movimiento, en función de las demandas emergentes y futuras de la sociedad; expresa la capacidad de adaptarse a nuevas realidades (como la que emerge con la pandemia) que surgen de una sociedad cada vez más exigente y participativa. El desafío yace en que gestionar estas nuevas demandas implica mayores costos y complejidad que satisfacer las iniciales; pero es clave escuchar y resolver, para fortalecer la percepción de que el sistema democrático está cumpliendo su papel.

La calidad de las instituciones y del liderazgo político son esenciales para sentar las bases de una democracia plural, inclusiva, transparente, respetuosa de los derechos humanos y, sobre todo, resiliente, es decir, con capacidad para afrontar crisis y desafíos complejos, sobrevivir a ellos, innovar y recuperarse. Democracia debe ser sinónimo de buen gobierno.

La región sufre actualmente una pérdida de confianza en las instituciones nacionales y regionales, tanto políticas como no políticas, lo que aviva el riesgo de

las tendencias populistas y autoritarias en los gobiernos, sobre todo en el contexto del súper ciclo electoral; se deben atajar las respuestas atractivas, simples y de corto plazo, para favorecer decisiones complejas y posiblemente impopulares en el corto plazo, pero que busquen resolver los retos y problemas de manera perdurable.¹

El crimen organizado es una amenaza para el Estado. Su avance en la región erosiona la gobernanza y provoca la corrupción generalizada, la cooptación de sectores de la población (especialmente los jóvenes marginados) y un Estado de derecho debilitado que allana el camino para que ocupe espacios cada vez más amplios del territorio y la vida social.

2.1. La gobernabilidad democrática y los grandes cambios

La magnitud de los desafíos exige grandes cambios para superar trabas históricas y entrar en una fase democrática, de justicia social e innovación productiva. Se enfrentarán obstáculos, intereses individuales y de grupo, pugnas entre visiones e ideologías, la persistencia de la mirada cortoplacista de la clase política y la tibieza de una mayoría que valora más la seguridad de lo inmediato que la esperanza incierta de los beneficios futuros potenciales. Será necesario perseverar, porque las consecuencias de no actuar pueden ser catastróficas (véase el Anexo A).

Recuadro 2.1. ¿Por qué es indispensable una gobernabilidad eficaz y democrática en América Latina?

Las consecuencias de la inmovilidad o de mantener una actitud pasiva frente a la crisis actual, dejando a la deriva la trayectoria de la gobernabilidad, son preocupantes. El imperio de la corrupción, el avance del crimen organizado, el gobierno de las élites o el caos son escenarios posibles y motivo suficiente para impulsar una gobernabilidad eficaz y democrática, que ofrece las condiciones propicias para un futuro pleno de democracia y desarrollo. Más específicamente, la gobernabilidad democrática:

- Genera estabilidad política, certidumbre social y reduce la volatilidad económica.
- Favorece la construcción de consensos, el encuentro de convergencias y el aplanamiento de las divergencias entre las diferentes posiciones antagónicas, para encontrar los caminos de la democracia y el desarrollo.
- Garantiza la defensa del Estado frente a los intentos de captura por parte de las élites, los grupos de interés, el crimen y la corrupción.

Recuadro 2.1. ¿Por qué es indispensable una gobernabilidad eficaz y democrática en América Latina? (cont.)

- Provoca un ambiente propicio para los negocios honestos, con perspectiva social y emite señales congruentes y claras para los inversionistas, nacionales y extranjeros, públicos y privados.
- Impulsa a todos los actores a cuidar el Estado de derecho; al Estado a sancionar a quienes lo violen, a la sociedad a denunciar violaciones al mismo y, a todos juntos a actuar en el marco del nuevo contrato social.
- Es una aliada fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya unidad, integralidad y avance simultáneo se facilita con el avance de la democracia y la participación social que empuja ese progreso.

Fuente: Oficina regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional.

La gobernabilidad democrática demanda la edificación de tres pilares: instituciones políticas relegitimadas, un nuevo contrato social y un magno pacto fiscal, reforzados vía una renovada integración regional, acompañados de arreglos progresivos y la actuación decidida del Estado, las élites y el resto de la sociedad. Los actores construyen los pilares y el proceso requiere, además, la confluencia de tres condiciones básicas:

- *Acordar qué hacer y cómo hacerlo.* Un diagnóstico certero de la realidad es fundamental para convenir prioridades. A pesar de la incertidumbre, hay elementos compartidos: la inclusión social para mejorar las condiciones de vida de sectores rezagados, una lucha frontal contra la pobreza, la desigualdad y la informalidad, la protección de sectores medios que temen un retorno a condiciones de pobreza, el respeto de los derechos contra la arbitrariedad y el abuso de poder de la élite, y elevar las capacidades del Estado para fortalecer los sistemas de salud, educación, seguridad, justicia e investigación científica y tecnológica.²
- *Estrategias y políticas viables* sustentadas en un liderazgo democrático y una visión compartida del futuro deseado que será descubierto en las respuestas al qué hacer y al cómo hacerlo. Existen capacidades técnicas para elaborar programas serios y mostrar los beneficios a largo plazo para la democracia y el bienestar social de la población, cuyos representantes deben lograr una participación significativa en la discusión y toma de decisiones.

- *Programa de transformación* con visión de largo plazo, respaldado por la mayoría. Aunque ha habido desaciertos de gestión y organización, la crisis sanitaria, económica y política ha despertado una conciencia democrática; se ha mostrado la voluntad de participar política y electoralmente, a pesar de la pandemia. El Estado ha revelado capacidad de intervenir en auxilio de las personas más necesitadas, con transferencias directas, antes impensables. Estos pasos no serán reversibles. No habrá retorno a la normalidad anterior.

Los acuerdos amplios y mayoritarios son indispensables para evitar la polarización política, la consiguiente paralización de la acción pública y el riesgo de autoritarismo o populismo, ya sea por una demanda de orden a toda costa o por la noción de que existen soluciones fáciles a temas complejos. Se necesitan nuevos mecanismos, diálogos y participación permanente a todo nivel, que garanticen la inclusión de una ciudadanía exigente y empoderada.

La democracia y el desarrollo necesitan una recuperación, reposicionamiento y revalorización de la política, en sintonía con las nuevas generaciones y las realidades del siglo XXI. Sin una práctica política e instituciones de calidad, poco podrá avanzar la gobernabilidad democrática. Como pronunciara en el 2020 la ex presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla: “el mayor desafío que hoy tiene la política en general es ampliar los espacios de participación, necesitamos más democracia y más juventud”.

2.2. La gobernabilidad democrática en la agenda global

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* puede guiar las políticas nacionales y las globales por un camino convergente para impulsar las transformaciones, pero no basta con objetivos, metas e indicadores, urge pasar de la aspiración a la implementación. Cada país debe definir políticas e instrumentos específicos, y construir capacidades políticas, coaliciones fuertes, buenos programas concordados para afianzar la gobernabilidad democrática y, así, avanzar sostenidamente en la dirección deseada.

La gobernabilidad democrática se construye primero a nivel nacional. En cada país los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil deberán deliberar las medidas y reformas, formar coaliciones, y dotar al aparato público de las funciones y los recursos para derivar políticas de Estado para conseguir igualdad, participación e innovación y, con ello, afianzar la gobernabilidad democrática.

El éxito de una estrategia nacional con gobernabilidad democrática en cada país estará influido por las tendencias mundiales. La hiperconectividad acelerará las transformaciones globales y acentuará su gravitación sobre las opciones nacionales. Anticipamos un cambio sustancial en los factores que impulsaron la globalización

en las fases anteriores. A éstas se superpondrán tres prioridades de toda la humanidad: la educación, la salud y el cambio climático.

El avance del cambio se debe reflejar en transformaciones significativas en el bienestar y la calidad de vida de la población, de modo que la consecuente disminución de tensiones y protestas sociales vaya generando nuevos espacios de reflexión, discusión y acción en los que adquiriera relevancia creciente la gobernabilidad democrática.

Si en los próximos meses y años las sociedades latinoamericanas no establecen servicios básicos de calidad para todos —en áreas como salud, alimentación, empleo y educación— las protestas sociales probablemente seguirán escalando. El desafío consiste en canalizar estas legítimas demandas ciudadanas para darles respuestas institucionales que sean sostenibles financieramente.

Una tensión social activa y prolongada provocaría también una divergencia entre los partidarios de priorizar el estado de bienestar y los que se inclinan por asegurar el orden público. No será una cuestión puramente ideológica. Si el mundo democrático y progresista, partidario de la libertad con igualdad, no amplía su mirada y expande sus alianzas, se correrá el riesgo de que surjan nuevos gobiernos autoritarios y populistas.

Notas

1. Muestras de tendencias populistas y autoritarias en el periodo pandémico que atentan contra la democracia son: la centralización del poder en manos del Ejecutivo; la desinstitucionalización en democracias que ya eran antes débiles o disfuncionales; la militarización que, en algunos casos, se ha acompañado de represión; la polarización y radicalización del debate público; y la supresión de la crítica y de la libertad de expresión.
2. La coincidencia de la cooperación internacional en el qué hacer, y en algunos casos en el cómo hacerlo, puede ser un aliciente considerable para discutir y acordar políticas entre los países de la región. La crisis, al parecer, ha alineado las propuestas.

3. Nuevo contrato social para impulsar el estado de bienestar

El pacto social implícito, presente en la región desde hace décadas, debe ser sustituido por uno nuevo, explícito, que garantice la democracia, el desarrollo sostenible, la justicia y la equidad; justo los déficits que caracterizan al pacto actual. Un nuevo contrato social debería derivar de una amplia convocatoria del Estado a los actores sociales y políticos a dialogar y acordar de manera colectiva los *qués* y los *cómos* para transitar a la gobernabilidad democrática.

El nuevo contrato social necesita un cambio radical de la política, hoy intervenida por intereses ajenos al bien común, la corrupción y el crimen organizado; los partidos políticos pierden identidad y la gente se aleja de estos pues, una y otra vez, los elegidos revelan su inoperancia. La nueva política debe ser innovadora, creativa, incluyente y plural. Pero también debe ocuparse de la tarea de construir un mejor futuro para todos, dejando atrás la visión de inmediatez y cortoplacismo que la caracteriza.

El nuevo contrato social debe acompañarse de compromisos de la clase política para respetar los acuerdos, independientemente de qué partido o corriente gobierne, de cómo cambie la composición del parlamento o qué nuevos movimientos políticos aparezcan en el horizonte.

3.1. Un nuevo Estado y un nuevo contrato social

El papel de un nuevo Estado es clave. La crisis ha revelado el extravío de Estados disfuncionales que no están cumpliendo con sus tareas básicas de garantizar seguridad, justicia y satisfacción de necesidades esenciales y que, frente a la emergencia sanitaria, han reaccionado sin estrategia ni liderazgo. El nuevo pacto social, debería incluir la reforma del Estado, como conductor y coordinador del

proceso y para contener las señales de populismo y autoritarismo de la región y desterrar para siempre la caquistocracia que lastima a la población.

El pacto social debe ser un acuerdo explícito que contenga los compromisos de Estado, empresas y sociedad para avanzar hacia un estado de bienestar. El acuerdo vigente es excluyente, concentrador y genera un alto nivel de desigualdad.

El nuevo contrato social sería como la “primera piedra” de la democracia de nueva generación y tendría como pilar a las indispensables reformas tributarias progresivas, y como objetivos garantizar condiciones de vida básicas; empleo decente, salud universal, educación de calidad, vivienda digna y seguridad para todos en el marco de un verdadero sistema de protección social.

El nuevo pacto es un gran proyecto que requiere un Estado renovado, activo e inteligente, con sentido de propósito, estrategia y capacidad de ejecutar políticas públicas que cierren las brechas actuales. El problema esencial será contar con un Estado moderno, estratégico, eficaz y organizaciones sociales preparadas para implementarlo y dirigir los recursos básicos a los más necesitados, controlando la corrupción. La implantación de estas medidas puede ser gradual y debe resultar de un amplio proceso de diálogo y deliberación con la comunidad y sus organizaciones, que son las que mejor conocen sus problemas y soluciones.

También debería contemplar la implantación progresiva de un ingreso básico universal, progresivo y permanente, que garantice la sobrevivencia de todas las personas y les otorgue autonomía y dignidad para desarrollarse y aportar a la comunidad. El ingreso básico universal serviría para absorber el impacto de la pandemia y de los cambios tecnológicos sobre el empleo y podría ayudar también a disminuir la informalidad, causa preponderante de la exclusión social. Todo ello deviene en una magna reforma fiscal integral y progresiva, que fortalezca al Estado en la recuperación de sus funciones esenciales, abandonadas o disminuidas en los últimos 35 años.

Cada país deberá buscar los mecanismos más idóneos para desembocar en un sistema de protección que asegure un piso básico de subsistencia y de provisión de bienes y servicios públicos de calidad a todas las familias, sin excepción ni discriminación. La desigualdad corroe las bases democráticas y es incompatible con una sociedad consciente, más aún cuando las tecnologías disponibles pueden ponerse al servicio de todos. La digitalización sin regulación ni protección acentuará las desigualdades y la frustración, el desempleo sin capacitación ni educación técnica dejará a muchos en el camino, generará descontento y protestas y, también, expandiría la violencia y la delincuencia.

3.2. La política, las élites y el resto de la sociedad

El cuidado de los más vulnerables asumirá una relevancia creciente. Esta tarea recae hoy principalmente en las mujeres. El pago de la función de cuidado es una exigencia para elevar la solidaridad y reducir la desigualdad. En algunos países del

mundo y la región el ingreso básico universal ha demostrado su eficacia y viabilidad y ha roto el mito de su inconveniencia. Se debe aprovechar esa experiencia.

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* ofrece un buen marco de referencia para la discusión del nuevo contrato social. Los ODS contienen metas e indicadores que se deben poner en clave de cada país y, aunque la crisis nos puede alejar de ellos, de todas maneras son útiles pues proveen pautas a seguir y aprendizajes de terceros países respecto de las mejores estrategias y políticas que se pueden aprovechar, a partir del diálogo y la colaboración entre pares.

Por otro lado, se debe destacar la importancia de traer a la mesa de debate sobre el pacto social a representantes de las élites económicas en América Latina, ya que, precisamente, no solo no han contribuido a un contrato social justo, sino en muchas ocasiones han operado para alejarse de esa posibilidad y mantener el estado de las cosas. La magnitud de la crisis y las consecuencias de la inacción son tan severas que es indispensable un nuevo pacto con el poder y, para ello, el Estado tendrá que mostrar su fuerza. Es la oportunidad para replantear aspectos de la fiscalidad, impuestos a la riqueza, a la herencia, y a las personas, pero también de comprometer un uso pulcro y eficaz de los recursos públicos.

4. Magno pacto fiscal para el desarrollo sostenible

4.1. Evitar una nueva década perdida

América Latina enfrenta la posibilidad de una nueva década perdida en materia de desarrollo, la segunda en el nuevo siglo, tras aquella de 2010-2020, y la tercera si se considera la de los años ochenta del siglo XX. Es imperativo impedir la ocurrencia de un nuevo decenio de estancamiento en el PIB por habitante. De ese tamaño es el reto y la respuesta puede estar en la política fiscal, enmarcada y apoyada por un magno pacto, sin precedentes en la región, entre el Estado, el sector privado y la sociedad.

El marco de elevado endeudamiento, junto con los objetivos de reducir la desigualdad del ingreso y la pobreza requerirán un aumento significativo de las tasas impositivas a los altos niveles de ingreso. Si se quiere reducir el déficit fiscal actual y además cubrir los rezagos en salud y educación es necesario aumentar progresivamente las tasas impositivas. Ello generaría una fuerte resistencia de las élites económicas y un debate político intenso. La opción de quitas generalizadas al endeudamiento no parece viable porque es esperable que se reserven para los países más pobres, además de que podrían restringir el acceso futuro a los mercados internacionales privados. De otro lado, la renegociación de la deuda interna es inherentemente conflictiva.

4.2. Reformas fiscales

Lo anterior llama a la necesidad de “inventar y concordar” magnas reformas fiscales, con propósito y factibilidad, en la que habrá que informar, negociar y

acordar con ganadores —e inevitablemente con perdedores— de corto plazo, pero en la que todos ganen en el largo plazo; ese es el gran desafío de la madre de todas las reformas y el Estado debe cumplir un papel de liderazgo y coordinación que será fundamental para la firma de un pacto de estado.

Entre los ingredientes básicos que el Estado debe poner en la mesa de diálogo están la garantía de un buen gobierno, la eficiencia, probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, junto con mecanismos de seguimiento y evaluación claros y participativos. Un sello inédito de gran trascendencia deberá ser el carácter fuertemente progresivo, tanto del gasto como de los ingresos públicos, lo que deberá revelarse contundentemente, para generar confianza y apoyo de todos los actores.

Figura 4.1. Evolución del PIB por habitante en América Latina: ¿una nueva década perdida?



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO), y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad del poder adquisitivo.

Reproducido con permiso. © Fondo Monetario Internacional. Reservados todos los derechos.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Hemisferio occidental: Perspectivas económicas regionales - Las Américas: La persistencia de la pandemia nubla la recuperación (Washington D.C.: FMI, 2020), <<https://www.imf.org/es/Publications/REO/Issues/2020/10/30/Regional-Economic-Outlook-October-2020-Western-Hemisphere-Pandemic-Persistence-Clouds-the-49797>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

La aparición de buenos resultados debe evidenciarse en el corto plazo, como también la claridad y pertinencia de los costos administrativos y de operación. Por ejemplo, los sistemas de protección social mediante transferencias condicionadas deben evitar el clientelismo político, con absoluta transparencia en el manejo de

los recursos. Los excesos, ineficiencias y actos de corrupción deberán ser sancionados sin excepción. En el caso del gasto social, una de las peores desviaciones del buen gobierno es lucrar —o de plano robar— con los recursos destinados a la población más vulnerable o necesitada.

En síntesis, se trata de erradicar definitivamente el oportunismo político, los esquemas clientelares, el engaño, la simulación y las apariencias que han caracterizado el uso de los recursos de la nación en algunos países y en diferentes momentos, desterrando su aprovechamiento por parte de intereses privados y de grupo, para usarse en beneficio de las mayorías y, en particular, para el progreso económico y social de la población más vulnerable.

4.3. Desafíos estructurales y de la coyuntura

El esfuerzo fiscal para combatir los efectos de la pandemia se viene logrando gracias a la expansión del endeudamiento. Esta situación abre un nuevo debate sobre la forma de solventar a futuro la ampliación del déficit. Las reformas tributarias y la eficiencia del gasto social son asuntos prioritarios en la agenda de la región. Será necesario acordar con entidades multilaterales de desarrollo, tanto financieras como no financieras, bloques de países y países individuales, programas novedosos de restructuración y alivio de la deuda, así como asegurar la continuidad del flujo de recursos frescos y la cooperación técnica hacia la región.

Los instrumentos de política fiscal son fundamentales para enfrentar los retos del desarrollo y la democracia. En América Latina los ingresos fiscales son insuficientes, el gasto social protege apenas a los más vulnerables, y su ejecución adolece de ineficacia. La gestión de las finanzas públicas brinda amplios espacios para mejorar.

En ocasiones, las políticas de gasto e ingresos públicos no sólo no reducen la desigualdad, sino que suelen aumentarla. Los programas sociales financiados con recursos públicos a menudo responden al objetivo de captar votos para los procesos electorales. Proyectos de infraestructura en ocasiones son resultado de prioridades de corto plazo del gobernante en turno, ajenas a la necesidad de impulsar el desarrollo sostenible y disminuir las considerables disparidades territoriales del continente.

En la región, las magnas reformas fiscales progresivas son condición *sine qua non* del nuevo contrato social, para que quienes más tienen —tanto ingresos como riqueza— tributen más y que, al mismo tiempo, comprometan la eficacia y probidad de la gestión de los recursos de todos por parte del Estado. El pacto fiscal es de hecho, parte inseparable del nuevo contrato social, y es un añojo pendiente de la región que hoy, más que nunca, se vuelve indispensable para la gobernabilidad democrática.

A la fecha no ha sido firmado un verdadero pacto fiscal en la región, principalmente por la deficiente gestión del Estado, la falta de voluntad política

de los gobiernos y por la férrea oposición de las élites. La prueba de fuego del nuevo Estado será la negociación con el poder económico de los términos de una reforma fiscal estructural, progresiva y sostenible.

Para hacer viable una reforma fiscal, el Fondo Monetario Internacional (FMI) propone dos etapas. La primera para mantener el apoyo del Fondo mientras la pandemia siga y sentar las bases para una reforma fiscal a futuro, al mismo tiempo que se vayan buscando los consensos para que esto se haga. En la segunda etapa, y en la medida en la que los países muestren decisiones afines con la sostenibilidad fiscal a futuro, el FMI está dispuesto a apoyar a los países, con su amplia capacidad prestable que ha exhibido en la pandemia, además de los derechos especiales de giro.

No hay duda de que se viven transformaciones estructurales de gran trascendencia. Lo que se podría denominar “el nuevo FMI” asume posiciones incluyentes, exalta la democracia y pone como prioridad la reducción de la pobreza y la desigualdad. Una gobernabilidad democrática global fortalecida es una buena noticia para la región, especialmente considerando la afortunada convergencia de propuestas de organismos regionales y globales (véase el Anexo A).

4.4. Hacia la sostenibilidad fiscal

La CEPAL y otros organismos plantean la necesidad de avanzar hacia una sostenibilidad fiscal basada en la capacidad que tenga la región de aumentar los ingresos fiscales, sin gravar a los más pobres, lo que conduce necesariamente a una política tributaria fuertemente progresiva. Es necesario analizar cuáles son los impuestos que hacen caer a la gente por debajo de la línea de la pobreza (CEPAL, 2021). La propuesta coincide a grandes rasgos con planteamientos del BID y del FMI y se puede resumir en:

- Reducir el gasto tributario que involucra la evasión y la elusión y que, en promedio, se encuentra en 6.1 por ciento del PIB; 3.8 por ciento en los impuestos directos a la renta y 2.3 por ciento en el IVA.
- Una reforma tributaria, que no solamente aumente la carga tributaria de manera paulatina, sino que también mejore significativa y sostenidamente la progresividad.
- Consolidar el impuesto a la renta a personas físicas y corporaciones.
- Extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad.
- Avanzar hacia mayores impuestos directos a las personas y a las corporaciones.

- Revisar los gastos tributarios (el gasto tributario actual en la región es 3.7 por ciento del PIB).
- Fortalecer la fiscalización para mejorar la recaudación tributaria.
- Consolidar los impuestos ambientales: por ejemplo, el impuesto a la emisión de carbono.¹
- Avanzar en la tributación a la economía digital.
- Orientar el gasto público hacia la transformación económica: inversión pública, ingreso básico, universalización de los sistemas de protección social, financiamiento a empresas pequeñas, inclusión digital, pacto verde y tecnologías limpias.

Grandes desafíos estructurales en materia fiscal son fortalecer la capacidad de los ingresos y mejorar la calidad del gasto. Además del tamaño del gasto, es crucial mejorar su composición y orientación estratégica (progresividad, rentabilidad social, infraestructura, efectos multiplicadores, impacto en el medio ambiente, sostenibilidad de largo plazo), con el propósito de avanzar en la universalización de los sistemas de protección social, en la diversificación de la matriz productiva hacia economías más verdes, mediante inversiones ambientalmente sostenibles, así como proteger el empleo, que sufrirá gran presión en los años próximos a causa de la robotización de numerosos procesos productivos, por lo que serán prioritarias las políticas para la creación de empleos dignos para reducir la informalidad y afines a las nuevas condiciones.

4.5. ¿Qué asuntos debería discutir una magna reforma fiscal?

La magna reforma fiscal debe incluir la transparencia y un buen sistema de rendición de cuentas para ganar apoyo y efectividad sostenibles. Se debe considerar el riesgo de que las élites argumenten que no es necesaria una reforma si se corrigen la evasión y la elusión; la respuesta es que el problema es más complejo y va más allá de 6 por ciento del PIB.

Será necesario informar a la población, con oportunidad y precisión, sobre los contenidos y el proceso de la reforma; discutir sobre los destinos específicos del gasto y contar con mecanismos digitales de verificación de su ejecución, en tiempo y forma, con acceso para todos. De otra forma, continuará la incredulidad y desconfianza ciudadana y, por tanto, dejará de apoyar la iniciativa. En la reforma fiscal se juntan los vetos, pero no los votos, y la capacidad de vetar de la sociedad es grande, mientras que la de juntar los votos es limitada.

Otro asunto que deberá incluirse en el debate es la coordinación internacional para que la reforma sea efectiva. En lugar de tasas temporales que se eliminen

luego de la crisis, sería más práctico ponerse de acuerdo en impuestos paulatinos para tener una visión de mediano-largo plazo.

El impuesto al patrimonio es otro *ítem* de la agenda impositiva. La cuestión no es solo de números en el corto plazo; importa el mensaje de que la fiscalización y gravámenes a la riqueza llegaron para quedarse, como una medida que, con el tiempo, en sociedades más prósperas e igualitarias, funcionaría como un igualador.

La recuperación de las economías de la región en 2021 es mejor de lo que se preveía a fines del 2020, pero, aun así, las condiciones no son las mejores para lanzar reformas fiscales, menos aun de la magnitud que requiere la región. En muchos países se viven procesos electorales y a los políticos en campaña no les interesa hablar de “subir impuestos”. La población está inconforme y muy golpeada por la crisis; podrían desatarse nuevos disturbios sociales y problemas de gobernabilidad. Cada país deberá evaluar y decidir el mejor momento. La discusión puede empezar ahora, con un compromiso de su entrada en vigor en un futuro cercano, aunque no inmediato.

El súper ciclo electoral 2021-2024 de América Latina podría ser una ventana de oportunidad para convocar a una especie de pacto regional en el que todos los candidatos se comprometieran a incluir en sus agendas, campañas y programas de gobierno, la discusión de una reforma fiscal integral, con la promesa de que, quienes ganen, honren las propuestas y acuerdos que se alcancen en las campañas y, quienes no ganen, mantengan su activismo en el asunto, desde la oposición u otros foros. Conforme se vayan completando los procesos electorales, se podría ir generando una dinámica de cooperación e intercambio de lecciones y experiencias, que resultaría de gran provecho para suavizar las resistencias de los opositores y acumular así la voluntad política necesaria.

4.6. El financiamiento debe seguir fluyendo

En cualquier caso, los países de la región requieren recursos frescos para acelerar la recuperación productiva. Las economías de la región ya se están reactivando y el Estado debe fortalecerse para dar los servicios, sociales y de infraestructura, que necesita el crecimiento a largo plazo. En particular, será de gran ayuda el financiamiento para mantener gastos sociales y empujar gastos de infraestructura; entre más rápido se recupere el crecimiento más pronto se restablecerá el crecimiento del PIB potencial, contribuyendo a la sostenibilidad a futuro de la deuda.

Los indicios de un tránsito hacia la situación deseada que se muestra en la tabla 1.1 pueden llegar a ser muy propicios para reactivar la cooperación internacional —financiera y no financiera— hacia América Latina sobre bases firmes y duraderas. Se debe reconocer que actualmente hay dudas respecto de la conveniente y convenida utilización de los recursos de la cooperación

internacional. Empezar a transitar estas sendas seguramente atraería la atención, no sólo de la cooperación tradicional, sino también de inversiones extranjeras directas que, en una región cohesionada, en crecimiento, proveedora de empleos productivos, con respeto a las leyes y la institucionalidad, disminución de la impunidad y fortalecimiento de la democracia, podrían tener sentido estratégico y visión de largo plazo.

La región debe mandar las señales al mundo de que es capaz de planear y ejecutar reformas fiscales responsables y transformadoras, generar compromisos creíbles, con marcos fiscales intertemporales para enmarcar una reforma impositiva, cuyo proceso inicia ahora, pero se empieza a aplicar paulatina y progresivamente.

Es deseable acordar una reforma fiscal de forma anticipada, que no se aplicaría en el 2021, pero tendría que pactarse completa ahora. Es importante tener las reglas del juego claras desde el principio. La ejecución del gasto y la recepción de los ingresos deben acordarse simultáneamente. Debe informarse a la población que la ampliación de los ingresos posibilitará dedicar el mayor gasto a mejoras en la salud, la educación y la calidad de los servicios públicos en general. La reforma fiscal deberá complementarse con financiamiento externo, entre otras cosas para recapitalizar a los bancos de desarrollo que tienen que cumplir un papel muy importante para la región.

Notas

1. La región recauda alrededor de la mitad (en términos del PIB) del promedio de la OECD en impuestos ambientales.

5. Renovada integración para cohesionar y fortalecer a la región

América Latina atraviesa por un periodo de escasos diálogo y cooperación regional. El reducido grado de preparación, las diferencias político-ideológicas de los gobiernos y los problemas internos que enfrenta cada país ofrecen un panorama poco propicio para una colaboración que podría ser muy fructífera. La integración regional debería relanzarse sobre bases pragmáticas, firmes, sostenibles y menos ideologizadas, para darle sentido práctico y contenido a una nueva etapa, con nuevos objetivos, como el de avanzar hacia la gobernabilidad democrática en toda la región.

La fragmentación y el debilitamiento de las instituciones de la integración perjudican el potencial de desarrollo de cada país y disminuyen la influencia regional en la definición de las tendencias y las normas que regulan las relaciones internacionales. El potencial de economías de escala y de alcance para beneficiar a la población latinoamericana es especialmente prometedor en proyectos e iniciativas regionales de coordinación, cooperación y colaboración entre pares, en asuntos tales como:

- Salud pública (vacunas, equipos, medicamentos, instrumentos y dispositivos médicos);
- Medio ambiente (biodiversidad, energía renovable, Amazonía);
- Cooperación científica y tecnológica;
- Acción conjunta en la reconfiguración de los instrumentos y reglas de la gobernanza mundial;

- Voz única para buscar consensos en foros globales y para explorar oportunidades de cooperación internacional;
- Migración (voluntaria y forzada, especialmente hacia Norte América);
- Financiamiento externo;
- Digitalización incluyente;
- Normas regulatorias y regímenes impositivos para las empresas y plataformas digitales;
- Cambio climático; compromisos Acuerdo de París;
- Gestión del riesgo de desastres ocasionados por fenómenos naturales extremos;
- Infraestructura que conecta países;
- Respuesta coordinada frente a fenómenos inesperados de alto impacto, como una pandemia.

5.1. Una integración con sentido de realidad

La nueva integración debe aceptar la diversidad de visiones, para encontrar y explotar los nexos comunes y la convergencia de valores en las propuestas que permitirán subsistir a la región en un mundo en el que, si no hablamos como región, nadie nos va a escuchar.

El año 2021 está siendo tan complejo como el 2020, con el ingrediente de acumulación de hastío, enojo y decepción. Frente a ese cuadro, los países deben mostrar capacidad de gestión y estratégica interna o, al menos, mostrar que se buscan. Con la cooperación regional la búsqueda será más fructífera y aportará puntos para que el mundo nos vuelva a ver positivamente.

En la reactivación productiva hay un propósito común que podría sugerir acordar mecanismos, tiempos y acciones colectivamente; por ejemplo, anticipar inversiones con impacto de corto plazo en el empleo y amplios efectos multiplicadores en otras ramas, así como priorizar las inversiones de mediano y largo plazo encaminadas al cumplimiento de los ODS. Estos serían buenos puntos de partida comunes: reactivación de la economía a partir de inversiones estratégicas sostenibles.

5.2. Avanzar a una nueva fase de cooperación regional

Es insostenible el actual nivel de descoordinación entre los países de América Latina, justo en un periodo de estructuración del orden internacional, con nuevas

reglas, alianzas y cambios de poderes estatales y no estatales. Mantener tal dispersión lentificará el desarrollo de cada país, reducirá su autonomía y comprometerá su democracia. Es inconducente imaginar que los temas se resolverán con solo medidas nacionales.

La región sufre una crisis de confianza que hace difícil pensar en la cooperación regional. Debemos superarla e instalar una nueva gobernabilidad democrática efectiva que construya acuerdos a medida que vamos avanzando. ¿Cómo? Con ejemplos concretos de acuerdos de colaboración que muestren resultados positivos, convincentes e inmediatos a partir de iniciativas pragmáticas que sumen apoyo y convenzan a los escépticos, por ejemplo, en materia de recuperación económica (a muy corto plazo) y sistemas de salud (a mediano plazo).

Se deben escuchar propuestas de los actores económicos y sociales de los países, quienes tienen la mejor información y experiencia para avanzar propuestas que podrían concertarse entre ellos, para luego formalizarse —o no—, aprovechando los mecanismos de la integración regional y subregional.

Habrá que evaluar qué recursos son necesarios para el relanzamiento de la integración, para qué, para quién y cuándo. Para el efecto se proponer discutir la creación de una especie de fondo latinoamericano para la gobernabilidad democrática, para canalizar recursos a través de los bancos de desarrollo de la región (p. ej., CAF, BID, Banco Centroamericano de Integración), el FMI y el Banco Mundial, dirigido a relanzar la integración y la cooperación, empezando, por ejemplo, con el fortalecimiento de los sistemas de salud, la educación y el desarrollo de proyectos de infraestructura para reactivar el crecimiento.

6. Construyendo la gobernabilidad democrática

En este apartado volvemos a la pregunta planteada al inicio del documento: ¿qué deben hacer los actores políticos y sociales (gobierno, sociedad, sector privado, cooperación internacional) para defender a la democracia, fortalecer su resiliencia y avanzar en la institucionalización de una gobernabilidad eficaz y democrática en América Latina? Para dar respuesta, se presentan las intervenciones y los procesos propuestos para el tránsito hacia el desarrollo sostenible y la plenitud democrática, como objetivos y aspiraciones fundamentales de la región.

En primer lugar, volvemos brevemente a los escenarios y argumentamos que es indispensable actuar para construir un futuro sostenible y democrático pues, de lo contrario, podemos caer en un giro sin rumbo o seguir con las tendencias desigualadoras y concentradoras. Segundo, en apoyo a las propuestas para caminar hacia la consolidación de la gobernabilidad eficaz y democrática, proponemos cambios radicales en la conducta de los principales actores políticos y sociales, que son necesarios para construir la voluntad de promover acciones, reformas y políticas para darle sentido, fortaleza y permanencia a los objetivos de gobernabilidad; la idea es que esto sirva de base para eventuales diálogos, reuniones y acciones de cooperación entre gobiernos, la cooperación internacional, la sociedad, ONG, entre otros actores.

Tercero y último, nos referimos a las modificaciones en los procesos de diálogo y encuentro entre los actores y se proponen cambios a la forma de hacer política, política pública, gestión pública, planeación y prospectiva, como ingredientes centrales de las transformaciones estructurales.

6.1. Cómo podemos llegar al escenario deseado

El camino al escenario deseado es arduo y largo; se debe perseverar en el esfuerzo, con base en el avance de los pilares: democracia, desarrollo e integración regional, con una participación social amplia, claridad de objetivos y definición de una estrategia de largo plazo, que se ejecute con la participación de todos los actores. La política pública, la planificación y la prospectiva, la recuperación de las funciones básicas del Estado y la participación de la ciudadanía en todas las fases del esfuerzo, son fundamentales para la materialización de un mejor porvenir para todos.

No hay otra vía que ofrezca resultados transformadores y perdurables que nos acerquen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El proceso básico consiste en que el Estado llama a discusiones verdaderamente abiertas, incluyentes y democráticas, dejando atrás la práctica añeja de diálogos amañados, cerrados, que solo simulan y que responden a una necesidad formal de cumplir con compromisos de gobierno y “rendir cuentas” a una sociedad que ha madurado y exige ser tomada en cuenta. Esa es la esencia de la democracia.

Las tendencias actuales llaman a conversaciones verdaderamente democráticas e incluyentes. El resultado es un nuevo contrato social que, a su vez, se acompaña ineludiblemente de magnos pactos fiscales. La cooperación y la comprensión mutuas es la fuerza transformadora. Es clave crear la institucionalidad y las capacidades prospectivas y estratégicas en el gobierno —y también en todos los actores del desarrollo y la democracia— para preparar y recorrer el camino.

6.2. El desempeño de los actores políticos y sociales

La historia enseña que después de grandes crisis pueden surgir transformaciones estructurales virtuosas, pero también muestra que se pueden profundizar los rezagos y los problemas (Berman, 2020). Los cambios transformadores se inspiran en un liderazgo, un propósito, un sentido y un proyecto que aglutine y potencie las convergencias y apacigüe las divergencias. El papel de los actores es central, pues de ello depende la dirección del cambio: se acentúan los rezagos o se produce un giro transformador.

La tabla 1.1 indica aquellos cambios que son necesarios en la conducta, composición y naturaleza de los actores para consolidar la gobernabilidad democrática en la región. En la primera columna se sintetiza la conducta actual (persistente desde hace décadas) de los actores políticos y sociales centrales y, en la segunda columna, la posición que se propone debería persistir en ruta hacia una democracia plena y al desarrollo sostenible. Se trata de hechos estilizados que no corresponden estrictamente a la situación general de la región o la de algún país

en particular. Pero al destacar el contraste de las situaciones, se pone de manifiesto la importancia y magnitud del esfuerzo a realizar.

Los hechos con visión de futuro presentados en la tabla 1.1 aceptan matices, sesgos y orientaciones diversas de acuerdo con las condiciones de cada país. No hay opción; si no se producen esas transformaciones o, al menos, se empieza a recorrer el camino, América Latina corre el riesgo de transitar hacia un escenario de descomposición, con el crimen organizado controlando partes crecientes del territorio y con un Estado cooptado por los intereses de las élites.

6.3. Estrategias, actores e instrumentos¹

Soluciones integrales, transversales, multidimensionales e intertemporales

La transición hacia un estadio de desarrollo superior en un marco democrático requiere el avance simultáneo, interconectado e interdependiente de los pilares del desarrollo sostenible —el económico, el social y el ambiental—, lo cual significa un abordaje integral en las políticas, lo que marca un claro contraste con el enfoque tradicional de impulsar avances independientes, desconectados y secuenciales.

La transversalidad de la estrategia es crucial, por los efectos multiplicadores, externalidades e interacción de los pilares de la gobernabilidad democrática. El abordaje multidisciplinario, multinivel e intertemporal de las políticas públicas es complejo, en correspondencia con la diversidad y profundidad de los desafíos; debe alejarse de las soluciones simplistas, unilaterales y, muchas veces, improvisadas que, en el pasado, mostraron su inoperancia. Se requieren soluciones estratégicas para construir virtuosamente el futuro de la civilización.

Un nuevo enfoque de la política pública

La política pública es una herramienta clave del sistema político para transitar a un estadio de democracia, prosperidad, equidad e inclusión. No es suficiente la voluntad y el convencimiento de que es posible arribar a una sociedad democrática, equitativa e incluyente; se necesitan acciones deliberadas, una reingeniería del marco institucional y la profesionalización de los cuadros de la administración pública que nos prepare de cara al futuro.

La elaboración de políticas, programas y planes estratégicos de desarrollo deberían tener en cuenta tres condiciones básicas: la articulación del corto con el largo plazo, el diálogo de los planes con los presupuestos nacionales y la convocatoria a las instituciones representativas de todos los sectores sociales.

Las transformaciones apuntan a las estructuras legales y formales del aparato estatal y de los recursos humanos, que conduzcan al fortalecimiento de las instituciones del nuevo Estado, dotadas de profesionales honestos, competentes y comprometidos con el servicio público. La profesionalización de la función

pública (por ejemplo, a través del servicio civil de carrera) y la erradicación del binomio corrupción-impunidad son ingredientes indispensables de la estrategia.

Las soluciones durables requieren persistencia y un horizonte de largo plazo

Las propuestas para enfrentar los retos de la gobernabilidad democrática no redundan en soluciones inmediatas. Los objetivos, metas e indicadores pueden tomar como referencia a la *Agenda 2030*, pero siempre en clave nacional. En materia de desarrollo, se recomienda empezar por aspectos macro fundamentales como el crecimiento, la inversión, el empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el medio ambiente, la salud y la educación, con un marco transversal de mejora en la democracia.

La participación de la sociedad es indispensable

La construcción de un proyecto país requiere, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, la participación de la sociedad como un actor fundamental en el ciclo de decisiones estratégicas de la política pública en la región (diseño, implementación, seguimiento y evaluación). Los movimientos y protestas sociales revelan la falta de escucha por parte de las autoridades, que se suman a décadas de desdén de las propuestas ciudadanas que, crecientemente intentan hacerse escuchar y ser tomadas en cuenta en decisiones que afectan sus necesidades esenciales, como empleo, seguridad, salud, y educación.

No se trata de sustituir unas élites o grupos de poder por otros. La participación social es una aspiración inherente al Estado democrático, no es una concesión ni una conquista. En la medida en que la participación de la sociedad genere liderazgos sociales democráticos y se refleje en la toma de decisiones de política pública y en su seguimiento y evaluación, será más probable que se erradiquen la retórica, la simulación y las apariencias que han caracterizado al quehacer público y la política en la región.

La estrategia debe empezar ahora

La construcción de la imagen de América Latina democrática, próspera, incluyente y solidaria debe ser un ejercicio participativo en cada país. No es necesario recorrer el camino de regímenes autoritarios, como algunos suelen argumentar, aludiendo a casos de países de Asia exitosos en su desarrollo económico. La experiencia de países como Noruega, Finlandia y Dinamarca muestra que en democracias participativas es posible construir un futuro de prosperidad. La región puede aspirar a construir su propio porvenir, tomando elementos de la experiencia internacional, reconociendo su historia y exaltando los valores y aspiraciones de la población.

Las democracias en América Latina resisten, pero están en riesgo. No hay tiempo que perder ni esfuerzos que regatear para defenderlas, renovarlas y fortalecerlas.

6.4. El papel de la cooperación internacional

Este informe busca servir de antecedente y proporcionar insumos para generar un debate en los países y entre los países, en el ámbito regional e internacional, acerca de lo que la región debe hacer para salir de la crisis y, en paralelo y de inmediato, construir una estrategia para transitar hacia un escenario de gobernabilidad eficaz y democrática.

Para poner a prueba los argumentos, análisis y propuestas de este texto, se convoca a proseguir con una discusión participativa, democrática e incluyente (no podía ser de otra forma), mediante la organización de encuentros para revisar, analizar, focalizar, ampliar y afinar las recomendaciones aquí elaboradas.

Notas

1. Esta sección se basa, en parte, en el CTVLU (Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, 2019).

Bibliografía

- Alizada, N., et al., *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021* [La autocratización se vuelve viral: Informe sobre la democracia 2021] (Gothenburg: V-Dem Institute at the University of Gothenburg, 2021), <https://www.v-dem.net/media/filer_public/74/8c/748c68ad-f224-4cd7-87f9-8794add5c60f/dr_2021_updated.pdf>, fecha de consulta: 15 de julio de 2021.
- Berman, S., “Crises Only Sometimes Lead to Change. Here’s Why” [Las crisis solo a veces conducen al cambio], *Foreign Policy*, 4 de julio de 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/07/04/coronavirus-crisis-turning-point-change/>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.
- Biden J., “Declaraciones del Presidente Biden Durante Sesión Conjunta del Congreso”, discurso ante el Congreso con motivo de sus primeros 100 días al frente de la Casa Blanca, 29 de abril de 2021, <<https://www.whitehouse.gov/es/prensa/discursos-presidenciales/2021/04/29/declaraciones-del-presidente-biden-durante-sesion-conjunta-del-congreso>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.
- Bitar S., Máttar J. y Medina J. E., *El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, sostenible, próspera, e incluyente*, (Cali: Universidad del Valle, 2021) <<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/20249>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.
- Bitar S. y Zovatto D., “América Latina: los cambios postpandemia”, (Estocolmo: IDEA Internacional, 9 de febrero de 2021), <<https://www.idea.int/es/news->

media/news/es/am%C3%A9rica-latina-los-cambios-postpandemia>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi-CTVLU, México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros. Visión de conjunto y síntesis de retos y propuestas, (Morelos: Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, El Colegio de México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, julio de 2018), <<http://centrotepoztlan.org/mexico-prospero-equitativo-e-incluyente-construyendo-futuros/>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19 (Santiago de Chile: CEPAL, abril de 2021), <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

Economist Intelligence Unit, The Democracy Index 2020: In sickness and in health? [Índice de la democracia 2020: ¿En la salud y en la enfermedad?], (Londres: The Economist, 2020).

Freedom House, *Freedom in the World 2021: Democracy Under Siege* [Libertad en el mundo 2021: democracia bajo asedio] (Washington D.C.: Freedom House, 2021), <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf>, fecha de consulta: 21 de julio de 2021.

Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas de la Economía Mundial. Manejar recuperaciones divergentes”, (Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional, abril de 2021a).

—, Monitor Fiscal, (Washington D. C: Fondo Monetario Internacional, abril de 2021b).

IDEA Internacional, *Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y después de la Pandemia de la Covid-19*, In Focus Informe especial (Estocolmo: IDEA Internacional, 2020), <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.69>>.

—, The Global State of Democracy 2021 [El estado de la democracia en el mundo 2021], (Estocolmo: IDEA Internacional, 2021, por publicarse).

- Jordán Prudencio, N., “Minuta Final” y minutas varias, en *El Estado de la Democracia en América Latina*, (Santiago de Chile: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, IDEA Internacional, 15 de diciembre de 2020).
- , Minutas de las Sesiones presentadas en el V Foro Internacional de Santo Domingo, *Panorama socioeconómico y político de América Latina*, Santo Domingo, IDEA-FUNGLODE, 26 y 27 de enero de 2021.
- Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro* (Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2018), <<http://www.latinobarometro.org>>, fecha de consulta: 29 de julio de 2019.
- Mazzucato M., “Reconstruir el Estado”, Project Syndicate, 15 de abril de 2021, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-lessons-from-us-moonshot-by-mariana-mazzucato-2021-04/spanish>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.
- National Intelligence Council, *The, Global Trends 2040, A More Contested World* [Tendencias mundiales, 2040, un mundo más disputado], (Washington D. C.: The National Intelligence Council, marzo de 2021), <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.
- Sandhu M., “Europe’s social model is a source of productivity” [El modelo social de Europa como fuente de productividad], *Financial Times*, 6 de mayo de 2021, <<https://www.ft.com/content/9679b8b0-bcbf-4a67-a2d8-7d8d48d37736>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.
- Zechmeister, E. J. y Lupu, N. (eds.), *Pulse of Democracy* [Pulso de la democracia] (Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project, 2019), <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf>, fecha de consulta: 8 de setiembre de 2020.
- Zibechi, R., “La militarización, fase superior del extractivismo”, *La Jornada*, 26 de marzo de 2021, <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/26/politica/la-militarizacion-fase-superior-del-extractivismo/>>, fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

Anexo A. Medidas fiscales a considerarse

FMI: Respuestas fiscales para el mundo pos-COVID-19

En América Latina y el Caribe se implementaron esfuerzos fiscales importantes para hacer frente a la pandemia. De cara al futuro, para seguir combatiendo los efectos de la pandemia y sentar las bases de una recuperación sostenida, es necesario mantener una política fiscal expansiva que priorice los sistemas de protección social, cuidando la sostenibilidad financiera.

Adaptar la estrategia fiscal

Como señala el Monitor Fiscal del FMI en su edición de abril de 2021, la vacunación a escala mundial es autofinanciable con el aumento de la actividad económica, lo que daría lugar a mayores ingresos tributarios. Hay que reforzar las capacidades para la ejecución de proyectos y mejorar los procedimientos de adquisiciones públicas; emprender una transformación verde, digital e inclusiva de la economía; diseñar estrategias a mediano plazo para gestionar los riesgos fiscales y financieros; y renovar los esfuerzos que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para cumplir con estas prioridades se necesitan las siguientes medidas:

- Aumentar la cooperación internacional para contener la pandemia. Acelerar su control en todos los países (Fondo Monetario Internacional, 2021a), generaría ingresos tributarios y ahorraría además billones en medidas de apoyo fiscal. De esta forma la vacunación se pagaría por sí sola.
- Las medidas deben focalizarse mejor y adaptarse a la capacidad administrativa de los países.

- Los gobiernos nacionales tienen que encontrar un equilibrio entre los riesgos de una deuda pública y privada grande y creciente y los riesgos de suspender prematuramente el apoyo fiscal, lo que detendría la reactivación. Los marcos fiscales creíbles a mediano plazo son claves para alcanzar ese equilibrio. Para respaldar este objetivo se podría mejorar el diseño de las reglas fiscales. Por ejemplo, se pueden crear reglas o compromisos de “aprobaciones anticipadas” de reformas tributarias. Mejorar la transparencia fiscal y la gestión administrativa de los gobiernos aumenta los beneficios del apoyo fiscal.
- A fin de ayudar a atender las necesidades de financiamiento relacionadas con la pandemia, los gobiernos podrían introducir una contribución tributaria temporal gravando los altos ingresos o la riqueza.

Oportunidades equitativas para todos

Las políticas económicas deberán tener como objetivo dar a todos oportunidades equitativas a lo largo del ciclo individual de vida reduciendo las brechas existentes en el acceso a servicios públicos de calidad. En la mayoría de los países, alcanzar este objetivo exigirá la generación de recursos adicionales y mejorar la prestación de servicios públicos, al tiempo que se fomente el crecimiento inclusivo.

El FMI documenta de qué manera las grandes desigualdades persistentes han empeorado el efecto de la pandemia de la COVID-19, mientras que la crisis, a su vez, ha intensificado esas desigualdades (Fondo Monetario Internacional, 2021b).

Las respuestas de política económica deben reconocer los distintos aspectos de la desigualdad, tales como el ingreso, la riqueza y las oportunidades, que se refuerzan mutuamente y crean un círculo vicioso. En este contexto, las intervenciones gubernamentales deben combinar políticas predistributivas, que afectan a los ingresos antes de impuestos y transferencias, y políticas redistributivas, que reducen la desigualdad de ingresos del mercado, principalmente mediante transferencias y, en menor medida, mediante impuestos, sobre todo en economías avanzadas.

En consecuencia, la estrategia de política económica debe de incluir los siguientes elementos:

- Invertir más y mejor en educación, salud y desarrollo de la primera infancia.
- Recabar los ingresos necesarios. Las economías avanzadas pueden incrementar la progresividad de la tributación del ingreso y aumentar el recurso a impuestos sobre las herencias y la tributación inmobiliaria.

Pueden plantearse también impuestos sobre el patrimonio, si las medidas anteriores no son suficientes.

- Actuar de forma transparente. Para la mayoría de los países, lo más adecuado sería anclar estas reformas en un marco fiscal a mediano plazo, lo antes posible. El fortalecimiento de la gestión financiera pública y la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo en el caso de las medidas de respuesta a la COVID-19, reforzarían la confianza en el gobierno.

Fuente: Elaborado con base en el *Monitor Fiscal* del FMI (Fondo Monetario Internacional, 2021b).

La agenda de gobernabilidad democrática para América Latina debe ser reforzada, en el plano regional, con una integración renovada e inteligente, asentada en la cooperación y en una inserción estratégica común en los foros globales. El proceso requiere la intervención coordinada de un Estado reformado y una sociedad reconciliada y cohesionada que, conjuntamente, impulsen la edificación y el sostenimiento de tres pilares importantes: 1) recuperar la confianza ciudadana en la política y relegitimar las instituciones democráticas; 2) avanzar hacia un nuevo contrato social incluyente y solidario; y 3) poner en marcha unas ambiciosas reformas fiscales progresivas sin precedentes en la región.

Este documento se basa en las minutas de los seminarios del proyecto “El estado de la democracia en América Latina”, ejecutado en 2020 por la Fundación Fernando Henrique Cardoso, la Fundación Democracia y Desarrollo e IDEA Internacional; y en las sesiones del Foro Internacional de Santo Domingo, sobre el Panorama socioeconómico y político de América Latina realizado en enero de 2021 conjuntamente con Funglode.

El objetivo principal del informe es estimular la movilización de voluntades políticas, capacidades institucionales y recursos humanos y materiales para acelerar el tránsito de América Latina hacia una gobernabilidad democrática plena.

Ha sido elaborado por el economista e investigador Jorge Máttar a solicitud de IDEA Internacional, bajo la dirección de Daniel Zovatto, director regional de IDEA Internacional para América Latina. Asimismo, recoge reflexiones, análisis y propuestas de Sergio Bitar, Daniel Zovatto, Fernando Reyes Matta, Sergio Fausto y José Octavio Bordón. Otros trabajos y evidencia empírica complementaron los antecedentes fundamentales para la elaboración de este informe.

Fundação FHC

Rua Formosa, 367, 6º andar,
Centro, São Paulo/SP
Brasil CEP 01049-000
Teléfono: +55 11 3359-500
Sitio web: <<https://fundacaofhc.org.br>>

IDEA Internacional

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00
Sitio web: <<http://www.idea.int>>

Fundación Democracia y Desarrollo

Roberto del Río 1151, Providencia,
Santiago de Chile
Chile
Teléfono: +56-2 2333 80 98
Sitio web: <<http://www.fdd.cl>>

ISBN: 978-91-7671-442-3 (PDF)