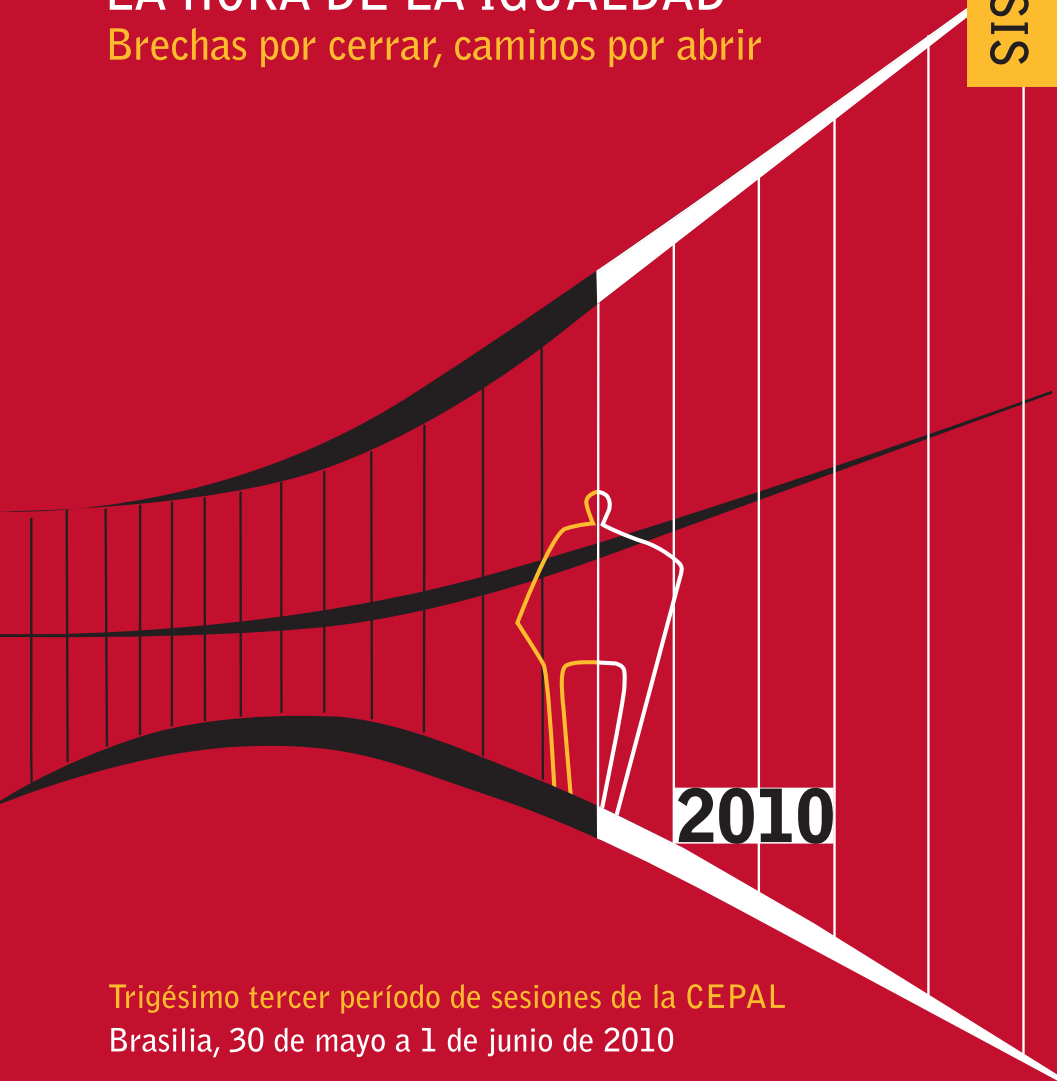


LA HORA DE LA IGUALDAD

Brechas por cerrar, caminos por abrir



Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL
Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



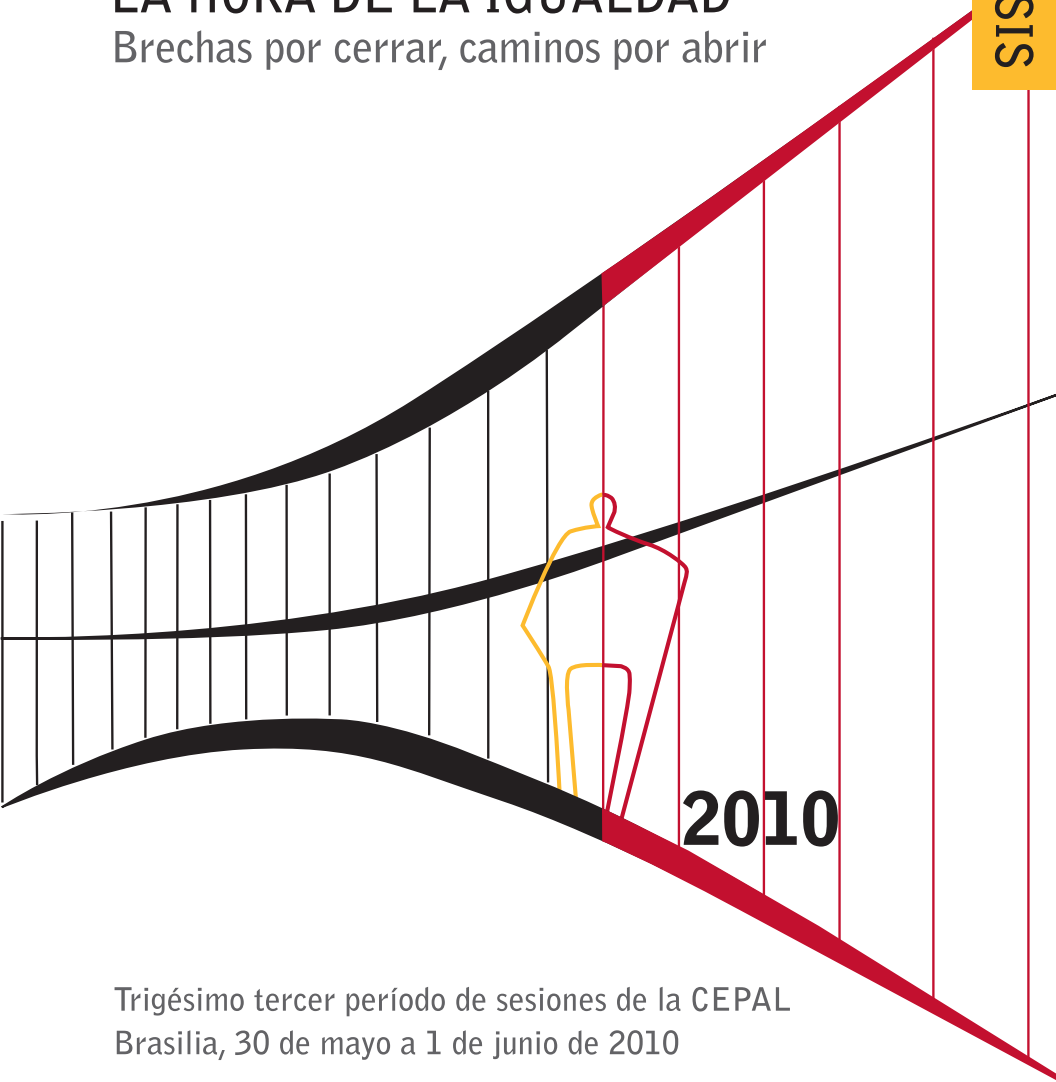
www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

LA HORA DE LA IGUALDAD

Brechas por cerrar, caminos por abrir



Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL
Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010



NACIONES UNIDAS



La presente síntesis del documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, elaborada por la CEPAL para el trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión (Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010), fue preparada por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, y Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social. También contribuyeron Mario Cimoli, Filipa Correia, Luis Mauricio Cuervo, Fernando Filgueira, Osvaldo Kacef, Sandra Manuelito, Iván Silva, Giovanni Stumpo, Daniel Titelman y Jürgen Weller, funcionarios de la CEPAL, y Ricardo French-Davis, consultor de la CEPAL.

Índice

I.	El sentido del desarrollo de cara al futuro	5
	A. La inflexión histórica.....	5
	B. La hora de la igualdad	6
	C. El Estado y la política	8
II.	La agenda de un desarrollo con igualdad: seis áreas estratégicas.....	11
	A. Una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo.....	11
	B. La convergencia productiva.....	16
	C. La convergencia territorial	24
	D. Más y mejor empleo	27
	E. El cierre de las brechas sociales	33
	F. El pacto fiscal como clave en el vínculo entre el Estado y la igualdad	42
III.	La visión de la CEPAL y los desafíos de largo plazo	51
	Bibliografía.....	57

I. EL SENTIDO DEL DESARROLLO DE CARA AL FUTURO

A. La inflexión histórica

Se ha dicho que el siglo XX no terminó en 2000 sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. Esto es parcialmente cierto si se considera la profundidad del cambio que ese hito histórico cristalizó y la manera en que rediseñó el conjunto de la arquitectura política y económica del planeta. Este cambio tuvo lugar en el marco de la consolidación de un nuevo paradigma productivo, en cuya base estaba la aceleración del conocimiento científico-tecnológico, una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, así como la exacerbación de la competitividad por el efecto combinado de las anteriores.

En América Latina y el Caribe, el comienzo de la década de 1980 estuvo marcado por la crisis de la deuda, que coincidió con esta reorientación de la política y la economía, el nuevo patrón de globalización y el predominio del proyecto de sociedad basado en los mecanismos de mercado autorregulado y el mayor protagonismo de los agentes privados. Coincidió con el sesgo hacia la desregulación de los intercambios globales tanto financieros como comerciales y la deslocalización productiva en función del costo de los factores. En este marco se impulsaron en la región, entre otras, dos tipos de medidas: unas tendientes a promover la estabilidad a través de políticas públicas de ajuste y otras que apuntaban a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

Hoy nuestros Estados enfrentan un gran déficit de políticas activas de promoción del desarrollo, regulación económica, garantía del bienestar

y provisión de bienes públicos. Tal déficit forma parte de esta historia, pero además responde a la secular heterogeneidad estructural de la región, su modernización a fuerza de desigualdades e inequidades, los caminos por abrir todavía en la vida democrática y los endémicos rezagos productivos. Los Estados tienen deudas pendientes como proveedores de bienes públicos, garantes de la protección social y promotores de la productividad y el empleo. Sin embargo, hay un consenso creciente respecto del rol fundamental que cabe al Estado y las limitaciones de los mercados para estas tareas.

La actual crisis financiera, considerada la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza e impulsa una nueva manera de pensar el desarrollo. La crisis que estalló en 2008 no solo ha tenido un impacto económico significativo en el corto plazo, sino que además ha generado un profundo debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial y el papel de las políticas públicas y el Estado en la dinámica económica y social. Con relación al ciclo económico, la crisis puso fin a un período de bonanza de la economía mundial sustentado en una burbuja financiera sin precedentes. Esta crisis se originó por una combinación de factores, entre los que se encuentran profundos desequilibrios globales, niveles de liquidez internacional muy elevados junto con políticas monetarias procíclicas y un proceso de globalización e innovación financiera inadecuadamente regulado. Estos elementos permiten explicar la dinámica de la crisis y las enormes dificultades para superarla.

En síntesis, la ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales de hoy y de mañana. El reto es, entonces, colocar al Estado en el lugar que le cabe de cara al futuro.

B. La hora de la igualdad

¿Por qué hacemos nuestro el valor de la igualdad en la actual inflexión histórica? Porque creemos interpretar un reclamo largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría y la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la

heterogeneidad en cuanto a las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social. Recorre las asimetrías frente a la globalización.

Sin embargo, cuanto más nos recorre la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión. De este modo, la crisis iniciada en 2008 a escala global es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos. Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social.

La igualdad de derechos brinda el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que procure una estructura y una carga tributaria con mayor impacto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública para garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad, así como lo es una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo.

Un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores también responde al valor de la igualdad. Asimismo, también es pilar de esta agenda un conjunto de políticas económicas que se aplican con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social y que procuren no solo igualdad de oportunidades, sino también la reducción de las brechas en materia de logros efectivos.

Igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Lo que proponemos va en esta dirección: hay que crecer para igualar e igualar para crecer. En el horizonte estratégico del largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental tienen que ir de la mano.

Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizand o energías desde el Estado. Proponemos remediar las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. Proponemos fortalecer la protección de las personas mejorando tanto los mercados laborales como las transferencias y gestión públicas.

Por último, en la consideración del valor de la igualdad y la manera en que se conjuga con el crecimiento, no puede dejarse de lado el cambio climático, un factor que determina marcadamente el futuro de todos. Igualdad significa, en este sentido, solidaridad con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y no sean los pobres ni los países pobres quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza.

C. El Estado y la política

Al igual que ocurre en la vida de las personas, el futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo: una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova, que no construye acuerdos ni instituciones sólidas y estables tiene pocas posibilidades de prosperar. Ante estos desafíos, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo e intervenir en el diseño del desarrollo nacional. Para ello es preciso tomar en cuenta que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, por lo que la negociación y la construcción de consensos nacionales de largo alcance son, a la vez, medio y fin. En consecuencia, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le brinde mayor legitimidad para arbitrar en los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos mediante la regulación, lo que implica mejorar las competencias regulatorias del propio Estado.

En el ámbito político el Estado juega un rol protagónico al cual no puede renunciar. Se trata de velar por más democracia y más igualdad, dos caras de la moneda de la política. Respecto de la democracia, el Estado debe procurar mejorar la calidad de la política en sus procedimientos, promover agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores y velar por que la voluntad popular se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad

el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. El ejercicio pleno de los derechos y de una voz pública constituye el vínculo entre la política y la igualdad social.

Es preciso contar con políticas de Estado que concurren a dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo y de institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. A estos retos, complejos y cuyo logro insume tiempo, se aboca la presente propuesta. Requieren un arduo trabajo técnico, de construcción de pactos sociales y de financiamiento para el desarrollo. Responden a un triple desafío: impulsar las economías de la región en aras del desarrollo, enfrentar la crisis y su inflexión histórica con nuevos instrumentos de política y saldar la secular deuda de desigualdad y exclusión social de la región. Por eso, a la vez, la tarea urgente es reformar el sistema tributario y de transferencias, a fin de generar mayor capacidad fiscal y colocar la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. En el marco de estos desafíos nos planteamos, a continuación, seis áreas estratégicas.

Aunque no se aborda en las páginas siguientes, el tema del cambio climático sin duda será cada vez más prominente en la agenda internacional e impondrá crecientes responsabilidades a los países. Esta agenda implica modificaciones en las formas de producir y de consumir, de generar y usar energía, con lo cual la huella de carbono resulta una variable principal en la competitividad de los países. Supone también una dimensión ética, de solidaridad intergeneracional, debido a las amenazas que se ciernen sobre el planeta si no se toman hoy las medidas apropiadas. Las políticas de adaptación y de mitigación exigen una planificación de largo plazo, sobre todo en el área de infraestructura, el transporte, el uso del suelo y la producción de energía. Estos ámbitos requieren de la fuerte y decidida acción del Estado, de inversiones de largo plazo y del cambio de hábitos culturales y cotidianos.

II. LA AGENDA DE UN DESARROLLO CON IGUALDAD: SEIS ÁREAS ESTRATÉGICAS

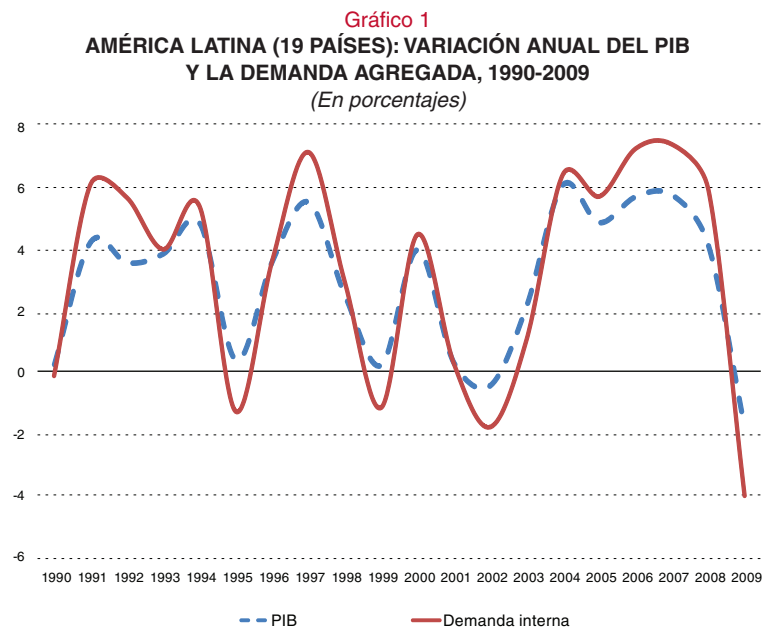
A. Una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo

América Latina y el Caribe puede crecer más y mejor. Es necesario lograr no solo un mayor dinamismo económico, sino también mayores niveles de inclusión e igualdad social, menor exposición a los impactos de la volatilidad externa, mayores niveles de inversión productiva y más generación de empleo de calidad. Para ello es esencial el papel de las políticas macroeconómicas.

En efecto, el entorno macroeconómico surte diversos efectos en el desarrollo. Entre ellos se encuentran su impacto sobre la tasa de inversión, la estabilidad de precios, la intensidad del valor agregado generado en las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna (PIB), la innovación y su distribución entre diferentes sectores de la economía, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la formalidad o precariedad del mercado laboral. Los contenidos de la política macroeconómica tienen una significativa incidencia en todas estas variables.

La experiencia latinoamericana y caribeña muestra que la liquidez monetaria, el crédito y los tipos de cambio, impulsados con frecuencia por movimientos cíclicos de flujos financieros, se han comportado como una montaña rusa; de este modo, la demanda agregada en las economías nacionales ha experimentado continuos altibajos cíclicos asociados a los flujos de capitales, que han provocado intensas

fluctuaciones de la actividad económica y del empleo (véase el gráfico 1). Como las fluctuaciones no son simétricas alrededor del pleno empleo, habitualmente las economías de la región se han encontrado con niveles de actividad muy por debajo del pleno empleo, esto es, con significativas brechas recesivas.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y R. French-Davis, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Siglo XXI Editores, 2005.

La magnitud de la brecha entre demanda efectiva y la frontera productiva tiene efectos estáticos y dinámicos importantes. En primer lugar, afecta la productividad y la rentabilidad de los proyectos. En segundo lugar, las tasas más bajas de utilización de capital suelen significar un menor nivel medio de empleo y la combinación de la fuerza laboral con un acervo menor de capital físico en uso. En tercer lugar, la dimensión dinámica del grado de estabilidad tiene varios efectos en la construcción del futuro.

En América Latina y el Caribe se ha observado una estrecha asociación entre la brecha recesiva y la tasa de inversión en capital fijo,

que refleja la subutilización de los factores productivos. La persistencia de las brechas recesivas se traduce así en un decisivo desaliento para la inversión productiva y un sesgo regresivo o de inequidad por su efecto negativo sobre el empleo y sobre las empresas de menor tamaño.

Estos efectos negativos explican, en gran medida, el modesto crecimiento de las economías de la región en los dos decenios de implementación de las reformas del consenso de Washington. Los importantes logros en materia de control de la inflación, la conquista de cierta disciplina fiscal y el impulso exportador no han estado acompañados de un crecimiento vigoroso del PIB. En promedio, entre 1990 y 2009, América Latina (19 países) creció, en términos del PIB per cápita, un promedio del 1,7% al año, al igual que los Estados Unidos, con lo que la gran distancia entre ambos persiste en la actualidad (brecha de 1 a 4); mientras en el mundo el promedio giró en torno al 2,0% anual y en Asia oriental (seis países) el crecimiento del PIB per cápita en ese período fue del 4,1% anual. Es sintomático que en esta última región el enfoque macroeconómico se haya acercado más a los planteamientos presentados aquí de una macroeconomía para el desarrollo.

La experiencia muestra, pues, que ante la evolución de la globalización hacia una gran volatilidad, el Estado tiene la obligación irrenunciable de proporcionar un entorno macroeconómico estimulante para la inversión productiva, la innovación y la generación de empleo decente. Se requiere, por tanto, una coordinación estricta entre las políticas monetarias, cambiarias, fiscales y de cuenta de capitales. En estos ámbitos resulta esencial un conjunto coherente de políticas macroeconómicas.

Las estrategias macroeconómicas deben acercarse a las economías a su frontera potencial, protegerlas de la volatilidad externa y fortalecerlas mediante el uso proactivo de los instrumentos disponibles (financieros, fiscales, cambiarios). En primer lugar, lograr economías menos volátiles y más cercanas a su potencial de crecimiento requiere avanzar en el control de la cuenta de capitales. Esto no es sinónimo de medidas proteccionistas genéricas ni del cierre de los flujos financieros transnacionales. Los instrumentos pueden incluir desde controles de cantidad hasta combinaciones de incentivos y desincentivos a la localización y la movilidad del capital externo por tipos, ciclos y magnitud de esos flujos.

En segundo lugar, la necesaria solidez y autonomía técnica de los bancos centrales deben estar acotadas mediante formas claras de coordinación

macroeconómica de los gobiernos y por estructuras institucionales permeables a los indicadores que provienen de la economía no financiera. En la historia reciente, la inflación suele considerarse el parámetro dominante, en cuanto a instrumentos y objetivos de los bancos centrales, frente a consideraciones de crecimiento, empleo e inversión productiva.

El tipo de inversión importa y el banco central, junto con los agentes económicos, deberán contribuir a generar estructuras productivas que progresivamente conduzcan a mercados más equitativos, y reduzcan las brechas de productividad e ingresos entre empresas de diversos tamaños y trabajadores de diferente origen social. Una mayor y permanente articulación de los bancos centrales con los ministerios de planificación, hacienda, industria y agricultura, forestación y ganadería es indispensable para el desarrollo productivo necesario.

En tercer lugar, el equilibrio y la contraciclicidad fiscales deben acompañarse de una clara voluntad de expansión de las capacidades fiscales de los países, lo que conlleva, en la mayoría de los casos, un incremento de las cargas tributarias. Existe una estrecha relación entre la desigualdad medida por ingresos y capital educativo y tres variables macroeconómicas: volatilidad fiscal, prociclicidad fiscal y bajas tasas de crecimiento económico. Para desarmar este nudo es preciso aplicar reglas fiscales claras y contracíclicas que apunten a reducir la volatilidad agregada y expandir la base fiscal para incrementar el gasto e imprimir a la inversión social un sesgo a favor de la igualdad. La reducción de la pobreza y la distribución del ingreso no mejorarán significativa y sostenidamente en América Latina y el Caribe sin políticas fiscales activas que incidan en la eficiencia y el potencial distributivo de los mercados.

En cuarto lugar, la política monetaria y cambiaria deberían alinearse con estos objetivos generales, procurando precios macroeconómicos que incentiven inversiones de los agentes, que tiendan a disminuir la heterogeneidad estructural, vale decir, que difundan capacidades laborales hacia el conjunto del sistema productivo.

En quinto lugar, el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y orientado al fomento productivo requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Especial esfuerzo debe hacerse en este sentido para apoyar a las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas, en diferentes escalas y mediante diversas instituciones.

La naturaleza incompleta de los actuales mercados de capitales ha sido una barrera infranqueable para muchas pymes y ha inhibido su desarrollo. Este es un ingrediente esencial para crecer con igualdad. La reforma del mercado de capitales en esa dirección significa fortalecer a la banca pública y, en especial, a la banca de desarrollo, como un instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito, sobre todo a largo plazo y orientado al financiamiento de la inversión.

En síntesis, una reforma de las reformas del consenso de Washington debe priorizar la vinculación del sistema financiero al proceso de inversión interna, más que a los mercados financieros externos. Debe también contribuir a una mayor estabilidad económica, lo que supone evitar tipos de cambio y tasas de interés reales desalineados, a fin de reducir la frecuencia y virulencia de las oscilaciones cíclicas, así como evitar tasas reales de interés sostenidamente negativas o extremadamente elevadas. Finalmente, debe procurar desconcentrar el poder económico mediante mecanismos de financiamiento inclusivos que privilegien el acceso de las pymes. Evitar que se acumulen desequilibrios de demanda agregada, cuenta corriente o del tipo de cambio, con oportunas políticas contracíclicas, requiere continuos miniajustes de las variables macroeconómicas, que permiten evitar la necesidad de maxiajustes traumáticos, que suelen involucrar sobreajustes de los precios macroeconómicos y recesiones regresivas en términos de igualdad.

A su vez, el capital extranjero puede jugar un valioso papel de complemento del ahorro nacional. Para ello es crucial la composición y estabilidad de los flujos, por lo que es esencial diferenciar entre la inversión extranjera que genera nueva capacidad productiva de los flujos financieros meramente especulativos e intensamente procíclicos. La liberalización financiera indiscriminada resultó ineficiente para el logro del desarrollo productivo y la estabilidad macroeconómica real y perjudicial para los objetivos de reducir la desigualdad. La crisis global, ejemplo de los riesgos del financierismo desregulado, ha abierto un espacio para la aplicación de políticas más pragmáticas, como las que aquí proponemos, de regulación contracíclica de la cuenta de capitales en los países de la región.

La sostenibilidad del desarrollo exige políticas públicas consistentes con la inclusión social, vale decir, que apunten a un patrón de inserción internacional donde se reduzcan, complementariamente, las brechas internas y las externas. La manera en que se aborde la reforma de los

mercados de capitales nacionales y la conexión con los mercados de capitales financieros internacionales representa un desafío crucial para lograr una macroeconomía orientada al desarrollo económico y social sostenido.

Sin duda, las decisiones que los gobiernos tomen en el plano macroeconómico deben tener en cuenta y equilibrar los efectos positivos y negativos que de ellas derivan y su variación en el tiempo. Así, por ejemplo, un tipo de cambio con fuerte apreciación de la moneda nacional puede elevar la capacidad adquisitiva de los salarios reales en el corto plazo, pero también puede desincentivar la inversión productiva en el mediano o largo plazo. Por lo mismo, la vinculación entre macroeconomía y desarrollo productivo plantea dilemas dados los resultados variables que puede tener en el tiempo, por lo que existe un conjunto diverso de opciones. En este marco las decisiones son, en última instancia, de carácter político.

B. La convergencia productiva

Dos rasgos distinguen claramente a las economías latinoamericanas y caribeñas de las desarrolladas en materia de productividad. El primero es la brecha externa, vale decir, el rezago relativo de la región respecto de sus capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional. La velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la velocidad con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales. El segundo rasgo distintivo es la brecha interna, definida por las elevadas diferencias de productividad que existen entre sectores, dentro de los sectores y entre empresas en los países, muy superiores a las que existen en los países desarrollados. A esto se lo conoce como heterogeneidad estructural y denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, combinadas con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa.

La heterogeneidad estructural contribuye a explicar, en gran medida, la aguda desigualdad social latinoamericana. En efecto, las brechas en la productividad reflejan y a la vez refuerzan las brechas en cuanto a capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a redes de protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Al

mismo tiempo, la mayor brecha interna refuerza la brecha externa y se alimenta parcialmente de ella. En la medida en que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De esta forma se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural. Por tal razón, abordar simultáneamente ambas brechas constituye una clave estructural para un desarrollo dinámico e inclusivo.

Las mayores brechas internas de productividad en la región, en comparación con lo que ocurre en los países desarrollados, significan mayores brechas salariales y una peor distribución del ingreso. De este modo, la convergencia en los niveles de productividad sectoriales (convergencia interna) debería llevar a una mejor distribución del ingreso y a una menor exclusión social. Por otra parte, la reducción de la brecha externa de productividad respecto de los Estados Unidos (convergencia externa) supone mayores niveles de competitividad y la posibilidad de reducir diferencias de ingresos por habitante con los países desarrollados. Asimismo, implica sinergias en la difusión del conocimiento (mejoras complementarias de capacidades productivas y distribución social de capacidades) y, al elevar la competitividad, da mayor continuidad al crecimiento económico, lo que incide positivamente en los recursos fiscales y la capacidad del Estado para transferir recursos y servicios hacia los sectores más vulnerables.

En relación con la brecha interna, en América Latina las diferencias de productividad entre sectores son muy marcadas. Los sectores de alta productividad de la región (minería, electricidad y sector financiero) representan un porcentaje bastante reducido de la ocupación formal que se mantiene prácticamente estable entre 1990 y 2008 (del 7,9% al 8,1%); por el contrario, se reduce la participación en el empleo formal de los sectores de mediana productividad (industria y transporte), del 23,1% en 1990 al 20,0% en 2008 y, al mismo tiempo, se incrementa la de los sectores de baja productividad (agricultura, construcción, comercio y servicios comunales y personales), del 69,0% en 1990 al 71,9% en 2008.

El aumento de la proporción de trabajadores en sectores de baja productividad repercute en los niveles de equidad de la sociedad, ya que

tiende a generar una distribución más desigual de los salarios a favor de un grupo menor de trabajadores, con mayor desarrollo de capacidades. Cuando se observa, en cambio, la productividad sectorial en los Estados Unidos, destaca una menor diferencia entre los sectores. Los de mayor productividad (electricidad y sector financiero) muestran niveles dos veces superiores al promedio de la economía y esta es una diferencia muy inferior a la registrada en la región. Además, en la economía de los Estados Unidos estas desigualdades se reducen entre 1990-2008, mientras que aumentan en América Latina. La evolución de la productividad relativa de América Latina con respecto a la de los Estados Unidos muestra que los sectores de alta productividad de América Latina cierran la brecha externa entre 1990-2008. En cambio, la brecha se amplía en la mayoría de los sectores de media y baja productividad, como la agricultura, la industria, el transporte y el comercio, lo que ha llevado a un marcado incremento de la dispersión de la productividad relativa. Dicho de otra manera, un pequeño porcentaje de empresas y trabajadores se acerca a la frontera internacional y el resto se aleja de ella, lo que refuerza la heterogeneidad estructural y las ya profundas desigualdades.

Otra manifestación de la brecha interna son las diferencias entre los distintos tipos de agentes económicos (microempresas, pymes y grandes empresas). En América Latina los agentes de menor tamaño relativo constituyen un conjunto muy heterogéneo que va desde microempresas de subsistencia hasta empresas medianas exportadoras relativamente dinámicas. Si se compara el desempeño de estas empresas en la región con el que se registra en países desarrollados, resaltan dos aspectos importantes (véase el cuadro 1). En primer lugar, las diferencias en la productividad relativa de cada país (entre las grandes empresas y el resto) son mucho mayores en América Latina que en los países desarrollados. Mientras la productividad de una microempresa en Chile equivale a apenas el 3% de la de una gran empresa en el mismo país, en Francia las empresas de tamaño más reducido muestran una productividad equivalente al 71% respecto de la de las grandes empresas. En segundo lugar, las diferencias entre microempresas, por un lado, y pequeñas empresas y medianas empresas, por el otro, también son mayores en la región en comparación con los países desarrollados considerados. Mientras en el Brasil la productividad de una microempresa equivale al 25% de la de una empresa mediana y al 37% de la de una pequeña empresa, en España estas mismas relaciones son del 60% y el 73%, respectivamente.

Asimismo, las ramas intensivas en recursos naturales de la región han adquirido creciente importancia desde la década de 1980, liderando, por su peso y productividad, el crecimiento de la manufactura. Esto ha llevado a un incremento modesto de la producción total y de la productividad, perpetuando la brecha con países más desarrollados que, mientras tanto, han modificado su estructura productiva y sus modalidades de producción hacia sectores intensivos en tecnología, como consecuencia de una mayor incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Cuadro 1
PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LOS DISTINTOS AGENTES RESPECTO
DE LAS GRANDES EMPRESAS^a
(En porcentajes)

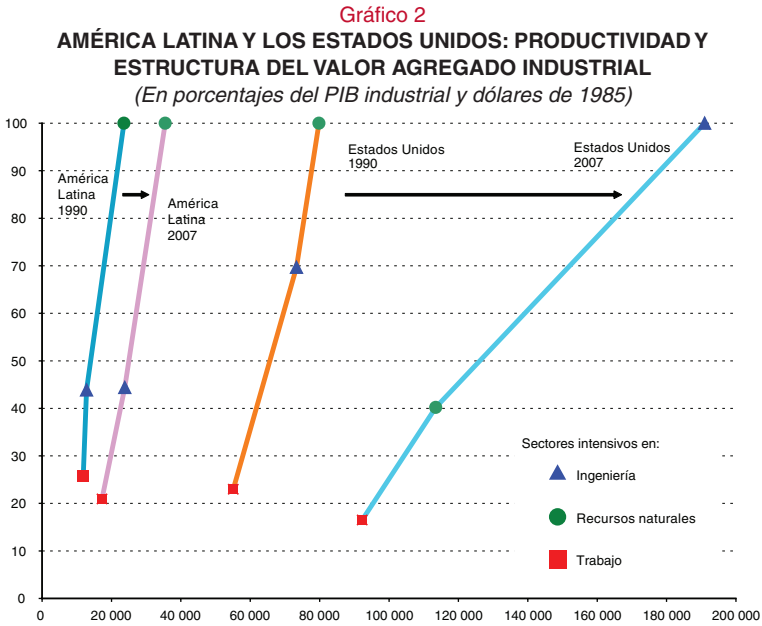
	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Perú	6	16	50	100
Alemania	67	70	83	100
España	46	63	77	100
Francia	71	75	80	100
Italia	42	64	82	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a En el cuadro se cuantifica el porcentaje de la productividad de cada tipo de empresa respecto de su contraparte de mayor tamaño. Los datos de productividad y la clasificación del tamaño de las empresas abarcan solo al sector formal de la economía y se basan en la información difundida por las instituciones de fomento de cada país (véase Ferraro y Stumpo, 2009).

Así, por ejemplo, en años recientes la brecha de productividad entre América Latina y los Estados Unidos se ha ido ampliando, con un crecimiento bastante modesto de la productividad de América Latina entre 2003 y 2007 pese al contexto de crecimiento generalizado de las economías de la región. La explicación de este fenómeno está asociada a dos aspectos: la heterogeneidad entre sectores y empresas que caracteriza a la región y que hace que los incrementos de productividad se concentren en pocos sectores y empresas y la especialización hacia ramas productivas, intensivas en recursos naturales, que tienen una escasa capacidad de difusión del progreso técnico al conjunto de la estructura productiva (véase el gráfico 2).

Como se ve en el gráfico 2, la brecha de la productividad entre América Latina y los Estados Unidos se va ampliando al considerar el lapso 1990-2007. Esto se evidencia en el desplazamiento muy modesto de líneas de productividad (eje horizontal del gráfico) y el muy importante desplazamiento en el caso de los Estados Unidos. Esta brecha es ilustrativa al comparar el tamaño de las flechas horizontales en el gráfico correspondiente a América Latina en relación con los Estados Unidos. Por otra parte, puede observarse en el gráfico que en América Latina persiste la mayor intensidad en recursos naturales como componente del valor agregado de la producción total a lo largo de este lapso (eje vertical), así como el hecho de que este sector sea el que incrementa en mayor medida la productividad (eje horizontal). En cambio, en los Estados Unidos se observa un aumento notorio del valor agregado en las áreas intensivas en ingeniería (eje vertical), siendo además este sector el que lidera el incremento en productividad.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI)

Además, este patrón de especialización en recursos naturales llevaría a una demanda creciente de energía, dadas las características de estos

sectores en cuanto a la intensidad del uso de este recurso. Por ello, el escenario plantea un doble efecto negativo: aumenta el consumo de energía por unidad de producto respecto de los Estados Unidos y otros países industrializados y, simultáneamente, no se reduce la brecha externa de productividad. Por otra parte, el aumento de consumo de energía por unidad de producto redundará en un incremento de la emisión de gases de efecto invernadero. El esquema productivo ha incentivado, por razones económicas y sociales, sistemas de producción y consumo altamente dependientes de las energías fósiles. Este hecho, al tiempo que aumenta el consumo de energía, genera un patrón insostenible que la comunidad internacional comenzará a castigar por la vía económica y comercial.

El papel del Estado debe ser particularmente activo en el ámbito de la productividad, tanto para acercarse a la frontera productiva internacional y contar con una estructura más dinámica que opere como motor de crecimiento y aprendizaje como para cerrar las brechas internas de productividad que reproducen desigualdades por medio de la heterogeneidad estructural. Al respecto, es necesario contar con políticas públicas de desarrollo industrial, de innovación tecnológica, de financiamiento inclusivo para los sectores menos productivos y de fomento a la pequeña y mediana empresa. Cada vez más, deberá existir una coordinación entre Estado y agentes productivos, a fin de cerrar la brecha energética y producir y consumir de manera más sostenible y con menor emisión de carbono.

Se propone, en este marco, transformar la estructura productiva a partir de tres ejes integrados de política: i) el industrial, con sesgo hacia sectores con mayor contenido de innovación (cierre de las brechas internas entre sectores); ii) el tecnológico, centrado en el fortalecimiento de la oferta y su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento (cierre de la brecha externa respecto de la frontera internacional) y iii) el apoyo a las pymes, en que se reconozcan las asimetrías de las empresas para responder a señales de precio (cierre de las brechas entre agentes).

La articulación e integración de las acciones de las tres áreas de política necesita también de un contexto de políticas macroeconómicas que no sea desfavorable. Un enfoque macroeconómico orientado estrictamente hacia las metas de inflación, por ejemplo, transformaría en compensatorios los esfuerzos de política microeconómica, reduciendo sensiblemente su eficacia. Los mercados de capitales incompletos, como los actuales, han sido una barrera infranqueable para que muchas pymes puedan dar un

salto en su desarrollo. El diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requieren la expansión y el desarrollo del instrumental disponible para administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Este es un ingrediente esencial del logro de crecimiento con igualdad, tal como se señala en el acápite anterior respecto del sesgo a imprimir al mercado de capitales y el fortalecimiento de la banca pública (o de desarrollo) para democratizar el acceso al crédito.

Un aspecto central de la agenda es la identificación de los sectores clave que tendrían que seleccionarse (tomando en cuenta las especificidades de la estructura productiva de cada país) a partir de su capacidad de generar y difundir conocimiento e innovación, así como de fomentar encadenamientos hacia otras actividades tanto manufactureras como de servicios. Sobre estos sectores se tendrán que concentrar los esfuerzos de la política industrial.

Las políticas de fomento a las pymes, por su parte, tendrán que proveer a la gran mayoría de las empresas los “insumos” básicos, como crédito y recursos humanos, a través de intervenciones en esas dos áreas. En la medida en que una mayor cantidad de empresas logre salir de su situación de estancamiento y reducir las brechas de productividad, será más fácil que puedan insertarse en cadenas de proveedores de grandes empresas y generar redes empresariales, creando sinergias con la política industrial.

Para apoyar el desarrollo, la estabilidad, la productividad y la rentabilidad de las pymes se requiere una transformación institucional acompañada de una mayor prioridad fiscal. Las pymes no son una nota al pie en la estrategia de desarrollo con igualdad, sino una de sus piezas centrales. Esta transformación institucional debe dotar al Estado de los instrumentos para operar sobre las asimetrías de los agentes en el acceso a la información, el crédito y la tecnología.

La política tecnológica tendrá un rol clave en esta estrategia, pues actúa en dos direcciones. Por una parte, promoviendo la innovación, esencialmente en las empresas grandes y medianas de los sectores estratégicos seleccionados. Por la otra, favoreciendo la difusión del conocimiento y la tecnología en las empresas más rezagadas a través de intervenciones específicas para las pymes. La articulación de los distintos ámbitos de acción es un proceso complejo, porque involucra a instituciones de diferente tipo (sectoriales, tecnológicas, financieras, de

fomento a las pymes) que tienden a seguir lógicas de acción y objetivos específicos propios. Por esta razón es necesaria una agenda estratégica que defina los objetivos prioritarios. Esto es posible si hay, por un lado, consenso (entre los actores públicos y privados y en la sociedad en su conjunto) alrededor de esos objetivos y, por el otro, un liderazgo claro y definido por parte del Estado.

Priorizar el desarrollo de sectores con alto contenido de conocimiento y romper el círculo vicioso respecto de la dotación de factores, centrado en los recursos naturales, supone que los Estados desarrollen una nueva institucionalidad, fiscalidad y estrategia respecto del entramado productivo y sus agentes. Una robusta banca de desarrollo, con capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo, permite aumentar sostenidamente la inversión en sectores con alto contenido de conocimiento y apostar a la innovación. Permite también aumentar sustancialmente la inversión en pymes para mejorar su productividad y encadenamientos con empresas de mayor porte y otros mercados. Por último, debe orientarse a financiar proyectos de innovación que articulen las iniciativas de universidades y empresas en apuestas de largo plazo.

Además, existe un conjunto de instrumentos que procuran el avance de las fronteras productivas de nuestras sociedades: fondos tecnológicos sectoriales, sistemas de propiedad pública o renta que graven las actividades extractivas asociadas a recursos estratégicos, combinación de instrumentos comerciales y fiscales (aranceles, renuncias fiscales selectivas e impuestos) orientados a apoyar sectores exportadores clave o que integran cadenas en plataformas transnacionales.

Finalmente, no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de un fuerte incremento de la inversión pública orientada a la investigación y el desarrollo y a la infraestructura. Sin capacidades productivas articuladas con la producción y sin una logística que transforme las posibilidades en plataformas reales de creación de riqueza y comunicaciones, no se superarán los cuellos de botella del crecimiento. Si esto ocurre, los ciclos expansivos derivados del cambio en la estructura de los precios relativos internacionales no se podrán capitalizar como saltos cualitativos de producción y productividad.

Por cierto, lo que aquí se propone crea y otorga rentas sobre la base de decisiones del Estado y requiere de un compromiso fiscal e institucional difícil de sostener en el largo plazo. Cuando el Estado otorga rentas al

sector privado debe hacerlo solo con el compromiso de que el retorno en valor público que esa utilización de la renta generará es superior al costo inicial de otorgarla. Disciplinar a los receptores de renta estatal nunca es fácil, pero no existen ejemplos de desarrollo robusto en el siglo XX que hayan logrado saltos reales sin instrumentos de este tipo.

C. La convergencia territorial

La convergencia productiva supone cerrar brechas de productividad con relación a países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna. Las brechas de productividad y sociales tienen sus “mapas”, vale decir, se plasman en la segmentación territorial y a la vez se nutren de ella. La asimetría espacial es la contracara que expresa y refuerza las brechas internas y externas de productividad planteadas en el acápite anterior, y la segmentación territorial inhibe encadenamientos en los países dados los problemas de infraestructura. En los países los contrastes entre distintos territorios en cuanto a niveles de ingresos, pobreza, productividad y acceso al bienestar contribuyen a los contrastes agregados que tales indicadores exhiben en el nivel nacional.

Un indicador ilustrativo es la brecha de PIB per cápita entre la región más rica y más pobre de un país. Al comparar algunos países de América Latina con algunos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹, en estos últimos el indicador prácticamente no supera las dos veces (en promedio se ubica cerca de 1,76), mientras en los países de la región llega a estar por encima de ocho veces, como en el caso de la Argentina y el Brasil (en este último país, hay zonas en el nordeste en que los niveles de vulnerabilidad y rezago son muy altos en comparación con otras zonas del país). Por ello, reducir brechas entre territorios es materia indispensable en una agenda de igualdad. De allí la importancia de las políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial.

En términos de macrorregiones, en el caso de América del Sur, se observa una muy intensa concentración de población menor de 18 años con graves privaciones en las regiones andina y amazónica, en cuyos territorios más del 88,8% de la población se encuentra en esta situación. En México y

¹ El ejercicio realizado en este caso por la CEPAL incluye de América Latina a la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Perú, y de la OCDE a España, Francia, Italia, el Japón, los Países Bajos, la República de Corea y Suecia.

Centroamérica la distribución territorial de población con graves privaciones muestra una mayor dispersión, pero también, como ocurre en el mundo andino y amazónico, se observa que las zonas más críticas tienden a ubicarse allí donde hay una alta incidencia de población indígena (sur de México y Guatemala). La población infantil con mayor vulnerabilidad nutricional se concentra en las zonas altas de Centroamérica y en la sierra y el altiplano de los Andes, con mayor población de origen indígena, donde las madres son analfabetas absolutas o no alcanzaron a terminar la educación primaria y viven en condición de pobreza extrema (condición que además incluye un limitado acceso a agua potable y servicios de salud).

En las ciudades, sobre todo en las grandes, la heterogeneidad territorial adopta la forma de segregación residencial intraurbana, donde se da un vínculo claro entre heterogeneidad estructural y segmentación del mercado laboral, dados los costos del transporte y las dificultades de acceder a lugares y redes. La segregación residencial significa que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópoli viven de manera separada, con escasa o nula convivencia residencial. En la segregación urbana latinoamericana el rasgo distintivo es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias. La tendencia general es que las privaciones y problemas de reproducción de la pobreza (bajo nivel de escolaridad, alto nivel de hacinamiento, de desempleo y de maternidad adolescente) se refuerzan unos a otros en los mismos territorios. Esta es la base territorial del círculo vicioso de reproducción de la pobreza y la marginalidad en las ciudades, donde se concentra gran parte de la población latinoamericana y caribeña.

La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”. Remediar la desigualdad territorial es, también, abordar la desigualdad general partiendo por la articulación de los espacios más marginados con los enclaves más dinámicos.

Al Estado le cabe un rol central si la creación de fondos de cohesión territorial se plantea como eje estratégico de una mayor igualdad territorial. Un fondo de cohesión territorial tiene al menos un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, pero al mismo tiempo comprometer su uso para generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de carencias

básicas. Un segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera bajo la forma de transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que el uso de los impuestos a la renta, para transferir recursos o la prestación de servicios a quienes no pueden pagarlos. En tercer lugar, un fondo de cohesión territorial sirve de instrumento para coordinar políticas sectoriales con políticas espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención. Constituye, pues, una herramienta de planificación intersectorial acotada a espacios donde habitualmente la descentralización sectorial deja muchos vacíos.

En la corrección de disparidades territoriales las transferencias intergubernamentales pueden ser decisivas, con políticas de desarrollo regional definidas en el nivel nacional y en una relación desde arriba pero también desde abajo con la gestión local o provincial. El financiamiento del desarrollo territorial y la correspondiente superación de disparidades deben basarse en esfuerzos fiscales propios de los niveles subnacionales (como la mayor recaudación tributaria) y en sistemas de transferencias en el marco de programas de desarrollo ampliamente concertados.

Por su parte, una gestión sostenible ante la segregación urbana debe contar con la participación activa de todos los interesados (actores públicos y privados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil). Deben incorporarse nuevos métodos de gobierno como: i) la integración intersectorial de los instrumentos de planificación; ii) la integración vertical entre los niveles de gobierno; iii) la asociación público-privada y iv) la participación ciudadana.

Un ámbito de intervención urbana muy importante es el de la prestación de servicios básicos a cargo de las municipalidades. En ciudades segregadas y con mecanismos de financiamiento municipal basados en impuestos territoriales, esta prestación es muy desigual y opera como otro factor adverso para los pobres. Se trata de una dimensión central porque el Estado tiene espacio para intervenciones tendientes a evitar este efecto multiplicador de la desigualdad que tiene la segregación residencial mediante políticas directas, como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones zonales y los programas especiales en barrios vulnerables.

Las políticas urbanas y de vivienda en la región deben apuntar no solo a la cobertura y prestación de servicios básicos. También deben potenciar el poder comprador de los sectores de menores recursos para que puedan

acceder a terrenos mejor localizados, incentivar la aplicación de subsidios en soluciones que no necesiten de suelo, como la densificación predial y la compra de vivienda usada, exigir a los constructores de viviendas sociales la presentación de proyectos en distintas zonas y dar prerrogativas a la institución responsable para seleccionar proyectos que no correspondan necesariamente a los de mínimo costo desde el punto de vista financiero, pero sí socialmente más económicos.

D. Más y mejor empleo

Parte significativa de la desigualdad de la región se debe a los resultados del mercado de trabajo. La cantidad y calidad del empleo, específicamente los ingresos laborales, determinan, en gran parte, el bienestar material de la gran mayoría de los hogares de la región. Las desigualdades respecto de las capacidades laborales de que dispone la población en edad de trabajar y de las oportunidades de inserción productiva proporcionadas por estas capacidades laborales influyen en gran medida en el bienestar y en la cohesión social. También son decisivas, en este sentido, las brechas entre los ingresos laborales y de acceso a la protección social de los diferentes grupos de la fuerza de trabajo, diferenciados según sus características en términos de educación, experiencia, sexo, zona de residencia y otros factores.

En la región, las brechas salariales entre los más y los menos calificados son muy amplias y en la última década del siglo pasado se ensancharon aún más. En este contexto, los factores causantes citados son el cambio tecnológico, el comercio internacional, las políticas macroeconómicas y los factores institucionales del mercado laboral, como la caída o contención del salario mínimo y el debilitamiento de los sindicatos. En el último sexenio esta brecha salarial se habría revertido en parte y los ingresos relativos de los más educados habrían disminuido levemente frente a los menos calificados, aunque sin volver al nivel de inicios de los años noventa. El aumento de la oferta laboral de quienes tienen niveles de educación intermedios y (en la década actual) superiores ha incidido en comprimir sus ingresos relativos (véase el cuadro 2).

En un contexto de elevada heterogeneidad estructural del aparato productivo se producen marcadas diferencias entre las características del empleo según el sector de inserción laboral, con amplias brechas en materia de ingresos, acceso a la seguridad social y estabilidad laboral.

Como ya se señaló, esto se debe, en parte, a las elevadas diferencias de productividad entre los diversos sectores productivos, pero también al hecho de que la institucionalidad laboral y social formal solo abarca una parte de la fuerza laboral. La otra parte está compuesta por el sector informal, que representa una proporción muy alta de la población activa, respecto de la que esta institucionalidad laboral no se aplica y se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social. Además, existe un importante segmento de empleo informal en empresas formales, debido a estrategias de subcontratación para reducir costos de estas empresas, que liberan a los empleadores de la obligación de dotar de derechos plenos a los trabajadores subcontratados.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: INGRESO LABORAL RELATIVO DE LOS OCUPADOS URBANOS QUE TRABAJAN ENTRE 35 Y 45 HORAS POR SEMANA, SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN, HOMBRES Y MUJERES^a

(Promedio simple de 15 países, 9 a 12 años de educación = 100)

	Años de educación	Ocupados			Asalariados		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Alrededor de 1990	Hasta 8	70,1	71,5	62,4	68,1	69,4	60,7
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	182,2	193,0	165,6	177,5	190,6	162,6
Alrededor de 2000	Hasta 8	68,4	68,7	63,0	69,0	69,5	63,2
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	215,5	229,0	206,3	205,7	219,0	196,8
2006 a 2008	Hasta 8	70,0	70,9	63,8	72,6	72,6	68,6
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	197,7	206,2	195,9	193,3	205,0	189,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Para controlar el doble efecto de que, en promedio, las mujeres trabajen menos horas (mayor ingreso por hora y menor ingreso total en contratos a tiempo parcial), se limitó el cálculo a un rango con jornadas "intermedias" y se dejaron fuera los valores atípicos.

Durante los años noventa, la participación de los sectores de baja productividad en el empleo urbano subió del 47,2% alrededor de 1990 al 50,8% alrededor de 2002 y volvió a descender al 47,4% hasta alrededor

de 2007². Los datos preliminares indican que la contracción económica de 2009 ha interrumpido este proceso de moderada mejora.

La relativa debilidad en la generación de empleo productivo durante los años noventa también se expresó en una ampliación de la brecha de ingresos entre los segmentos productivos. Entre inicios de los años noventa y alrededor de 2002 los salarios medios de las microempresas cayeron respecto de los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa, del 73% al 62%; aún mayor fue el deterioro de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (ni trabajadores profesionales ni técnicos), que bajaron en relación a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa, del 99% al 73%. En los años siguientes, período en que se dinamizó la generación de empleo asalariado en empresas formales, estas brechas dejaron de ampliarse y se cerraron levemente, a un 66% en el caso de las microempresas y a un 75% en el caso de los trabajadores por cuenta propia³.

Las condiciones para las mujeres, las minorías étnicas y los y las jóvenes son, claramente, más desventajosas y menos reguladas. Formas seculares de discriminación concurren en la segmentación ocupacional, tanto horizontal como vertical, lo que hace que trabajadores con capacidades o responsabilidades similares reciban un trato distinto y un salario distinto. En el caso de las mujeres, las desigualdades reflejan, en parte, relaciones sociales que atribuyen un rol específico a la mujer, centrado en las tareas de reproducción, las brechas en las capacidades laborales, la institucionalidad del mercado de trabajo diseñada según las pautas de hombre proveedor y mecanismos de discriminación.

Adaptar la institucionalidad laboral a un contexto económico y social cambiante, de manera que pueda cumplir con sus objetivos de manera sostenible es un desafío mayúsculo. Una mayor flexibilidad del mercado de trabajo fortalece la capacidad de ajuste en el corto plazo, pero tiende a incidir en la celebración de contratos de corta duración y una mayor inestabilidad en los puestos de trabajo. Además, el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades y la orientación al crecimiento de la productividad requieren una mayor estabilidad en el empleo. Debe considerarse la gran importancia de los conocimientos y habilidades específicos que adquiere un trabajador mientras se desempeña en una

² Promedio simple de 15 países (sobre la base de CEPAL, 2009c, cuadro 18 del anexo estadístico).

³ Sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los países.

empresa, que refleja la correlación positiva entre estabilidad en el empleo e inversión de las empresas en los conocimientos y habilidades generales de sus trabajadores. La eficiencia del mercado laboral requiere adaptabilidad en el corto plazo y productividad en el largo plazo.

A la hora de plantear políticas en materia de institucionalidad laboral deben considerarse las evidencias históricas, entre las que cabe destacar las siguientes: i) no hay ningún caso de crecimiento sostenido con igualdad que se haya logrado por efecto de las reformas laborales pro flexibilización, ii) el proceso de acumulación de capital puede requerir cambios institucionales en el mercado de trabajo después del retorno de inversiones sostenidas y esta secuencia causal tiene como resultado reformas en un ambiente más favorable a los trabajadores, iii) el dinamismo de las inversiones determina el dinamismo del mercado de trabajo y no a la inversa y iv) un “reformismo” excesivo puede retrasar las inversiones y tener efectos negativos en la economía, pues si los empresarios esperan tener costos menores en el futuro, postergarán sus proyectos. Por todo lo anterior, la mejor opción es estimular las inversiones por medio de medidas macroeconómicas (tasa de interés o tipo de cambio) y aranceles y políticas productivas específicas, para después abordar las reformas laborales en caso de que todavía resulten necesarias.

No hay un camino único para reforzar la inclusión laboral y combatir la desigualdad relacionada con el mercado laboral. Las siguientes áreas marcan, en general, una hoja de ruta en que los países de la región deberían centrar su atención.

- i) Deben reforzarse los instrumentos de formación profesional y capacitación, ajustados a las necesidades de los diferentes grupos de trabajadores. Habrá que ampliar la cobertura de los sistemas de capacitación, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o recapitación de las personas económicamente activas. Deben ampliarse los incentivos para la capacitación a las empresas pequeñas, brindar más beneficios a los trabajadores de producción y ampliar el acceso de los grupos vulnerables a los programas de capacitación. Por último, los sistemas de capacitación deben insertarse en una estrategia de desarrollo a largo plazo centrada en el incremento continuo de la competitividad sistémica.
- ii) Debe reforzarse la negociación colectiva no solo para lograr una mejor distribución de ingresos sino también como mecanismo

para construir acuerdos sociolaborales sostenibles y con amplios beneficios. La ampliación de los espacios para la organización sindical y la negociación colectiva es condición necesaria para ajustar la regulación laboral ante nuevas condiciones económicas, lo que debe hacerse en un marco de acuerdo entre actores y con base en una regulación jurídica con el fin de garantizar los espacios adecuados de negociación y establecer los pisos mínimos de beneficios y derechos. Esto último es indispensable en el contexto de elevada informalidad y estratos productivos donde la organización sindical es sumamente difícil, como ocurre en muchos países de la región.

El objetivo de un pacto laboral es perfeccionar la institucionalidad laboral para que cumpla de mejor manera su doble función de generación de dinamismo económico y protección al trabajo. En aras de una mayor igualdad debe extenderse esta institucionalidad a una proporción cada vez más grande de la población en edad de trabajar. El mecanismo para llegar al contenido del pacto debe ser un diálogo social en que se analicen los cuellos de botella específicos que impiden un mejor funcionamiento de esta institucionalidad. Para idear soluciones que fortalezcan tanto el dinamismo económico como la protección a los trabajadores, es clave identificar los espacios y la validez de concesiones mutuas entre gobiernos, organizaciones patronales y sindicatos de trabajadores.

- iii) El salario mínimo tiene un importante potencial distributivo que debe aprovecharse tomando en cuenta las características específicas de la estructural salarial de cada país.
- iv) Debe acelerarse la institucionalización de las relaciones laborales en el sector formal que sin motivo legítimo se caracterizan por la falta de acceso a los derechos laborales generales. En varios países de la región se han hecho avances al respecto, al regular las condiciones de la subcontratación y del trabajo a domicilio.
- v) Por medio de instrumentos de desarrollo productivo y de mecanismos no contributivos de protección social, debe mitigarse la vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal. Las experiencias de varios países de la región indican que, para que la evaluación de la relación entre costos y beneficios de la formalización favorezca a un número significativo de empresarios informales se requieren beneficios bien definidos (por ejemplo, acceso a programas de fomento empresarial) así como limitar

los costos relacionados con la formalización. Estos programas de fomento de la formalización no deben profundizar una segmentación que, entre otros elementos, establecería legalmente diferencias en los derechos laborales según el tipo de empresa en que un trabajador se desempeña, pero sí podrían instituir mecanismos transitorios que incentiven la formalización y, con ello, la homogeneización de condiciones laborales básicas (Tokman, 2008). La formalización laboral puede extender la base contributiva de la protección social, pero dada la enorme brecha de cobertura prevaleciente en la mayoría de los países de la región, el fortalecimiento de sistemas no contributivos basados en transferencias solidarias es indispensable.

- vi) Deben reforzarse los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales al respecto. En el caso de las mujeres son indispensables las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar para reducir las brechas de acceso al mercado laboral y respecto de las condiciones de esta inserción. Se requieren, por ende, servicios de cuidado (comunales, del sector solidario, comerciales o de la red estatal) que permitan surtir un doble efecto, de socialización ampliada de niños y niñas y mayor disponibilidad de tiempo por parte de las madres. Otras medidas incluyen acuerdos específicos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad horaria y trabajo a distancia con los derechos laborales correspondientes, licencias por emergencias, la estimulación y facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva para la búsqueda de soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas. Para promover el acceso de los jóvenes a empleos de buena calidad es preciso tanto abordar la progresión educativa como fortalecer la capacitación y la intermediación laboral.
- vii) Deben crearse y fortalecerse los mecanismos de protección al desempleo en mercados laborales muy volátiles, que puedan a la vez contribuir a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo, sobre todo si los servicios públicos de empleo integran estas políticas pasivas con políticas activas del mercado de trabajo. Son pocos los países de la región que cuentan con un seguro de desempleo.

Si bien se invoca la ausencia de recursos como obstáculo, hay que considerar que muchos países que hoy cuentan con seguros de desempleo de amplia cobertura empezaron a introducirlos con ingresos per cápita similares o menores a los niveles actuales de muchos países latinoamericanos y caribeños (Berg y Salerno, 2008). De todas maneras, estos sistemas requieren un diseño cuidadoso para que sean instrumentos atractivos de protección sin generar costos exagerados. Las indemnizaciones por despido y los seguros de desempleo no son sustitutos perfectos y es necesario integrarlos de manera coherente para que puedan cumplir eficientemente con sus respectivos objetivos.

En este contexto, el reto fundamental consiste en calibrar los diferentes componentes de la seguridad económica de los trabajadores (de ingreso, de mercado laboral, del empleo, de capacidades, del puesto de trabajo y de la representación) (OIT, 2004a) de manera coherente y ajustada según las características políticas, sociales y culturales de cada país en el contexto de la estrategia de desarrollo de largo plazo. Entre otros factores, habría que definir las prioridades entre las seguridades relativas al ingreso, el mercado de trabajo y el empleo.

E. El cierre de las brechas sociales

1. La desigualdad y el Estado social

Una agenda pública en favor de la igualdad no se restringe a nivelar las oportunidades, sino que la función del Estado se extiende para procurar mayor igualdad de resultados y de niveles de bienestar. Al Estado y las políticas públicas les cabe, por tanto, un rol decisivo en la reversión de la fuerza inercial de la desigualdad que se reproduce en el seno de los mercados y las familias. En América Latina y el Caribe el Estado puede hacer mucho para disminuir las brechas de bienestar, lo que incluye un incremento sostenido del gasto social, avances en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingresos que surten un claro efecto redistributivo.

Entre 1990 y 2002 la región mostró una marcada rigidez en la distribución del ingreso luego que en los años ochenta se elevasen

los valores históricos. El derrotero de las políticas sociales entre 1980 y 1990 no contribuyó a abordar este desafío al dismantelar los dispositivos de protección social y colocar en su lugar un modelo residual con una considerable limitación de los recursos fiscales. A partir de los años noventa se produce un claro incremento en la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social, pero recién a fines de esa década la política pública empieza a redefinirse hacia un mayor compromiso público en la protección frente a eventos de pérdida de ingresos familiares, pobreza de ingresos y exclusión. Cabe destacar en este sentido cinco líneas de política que se han venido produciendo desde mediados de los años noventa.

- i) Transferencias directas de ingreso a los sectores más pobres, financiadas mediante los fondos de rentas generales, cuya cobertura y calidad se han expandido, basadas en el principio de derechos de ciudadanía.
- ii) Redes de protección social y de activación de capacidades y capital social coordinadas por el Estado.
- iii) Pilares estatales no contributivos o subsidio a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud).
- iv) Papel más proactivo del Estado frente a las asimetrías y desigualdades exacerbadas por procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en cuasimercados o proveedores privados.
- v) Nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo de cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género.

Estas reformas de las reformas no deben verse truncadas por las restricciones que impone la crisis y el nuevo escenario global. Por el contrario, precisamente la reacción de los gobiernos frente a los posibles costos sociales de la crisis ha sido apostar con más fuerza a estas reformas, dando un papel más proactivo al Estado. La crisis opera aquí no solo como amenaza sino también como catalizador, pues ensancha el consenso en torno a estas reformas de política en lo social. Para abordar este reto es importante entender los parámetros que definen las brechas de bienestar y las posibilidades de la acción estatal. El cuadro siguiente ilustra sobre la heterogeneidad de estos parámetros entre países de la región.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECCIONADOS DE BIENESTAR^a

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana	América Latina
PIB per cápita 2008 (dólares de 2000)	6 601	5 320	1 975	4 074
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 ^b	52,9	54,8	68,3	60,9
Población pobre alrededor de 2008 (en porcentajes)	19,7	35,1	52,1	38,4
Población indigente alrededor de 2008 (en porcentajes)	6,7	14,7	26,8	18,1
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en porcentajes del total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	55,7
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (porcentajes del PIB) ^c	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social per cápita 2007/2008 (dólares de 2000)	1 209	619	181	597
Gasto público social 2007/2008 (porcentajes del PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Cobertura de pensiones a jubilados (en porcentajes), áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	23,3	35,1	72,1	49,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedios simples de los países.

^b La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años más la población de 65 años y más sobre la población de 15 a 64 años multiplicado por 100.

^c En la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile y Costa Rica las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refieren al gobierno central.

Los países con menores brechas de bienestar tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica, mercados de trabajo menos informales, mayor cobertura pública de salud (menor proporción de gasto de bolsillo), menores niveles de pobreza y un gasto público social no solo superior en términos de monto total per cápita sino también como porcentaje del PIB. En los países con menor desarrollo relativo todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas. De este modo, las brechas de bienestar varían sustancialmente en términos de necesidades sociales y de capacidades fiscales. A partir de un menor desarrollo existen mercados

laborales más precarios, mayor peso en las familias para proveerse servicios, mayor dependencia demográfica infantil, más pobreza y una institucionalidad pública con menos recursos monetarios y menores capacidades de gestión y ejecución.

2. Transferencias de ingresos: redistribución directa y aseguramiento básico

La estructura de desigualdad profunda y la baja productividad media explica, en gran medida, que en la mayoría de los países persista una alta proporción de la población que no genera ingresos mínimos adecuados. Son tres las razones fundamentales de la insuficiencia de ingresos de personas y hogares: desocupación, bajos salarios e inactividad, no por una opción debida a situaciones de bienestar sino por obstáculos diversos. Es necesario enfrentar esta situación, entre otras cosas, mediante la redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos.

Existen buenas razones para defender un sistema básico de ingresos parciales garantizados, cautelando la responsabilidad fiscal y evitando incentivos perversos. Los hogares que enfrentan situaciones de choques exógenos o biográficos (como las enfermedades catastróficas) y que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad tienden a descapitalizarse más allá del efecto de ese choque, precisamente por carecer de mínimos garantizados o, al menos, de instrumentos que suavicen el flujo de ingresos ante situaciones adversas. Es tan necesario en términos prácticos, y tanto más imperativo en términos éticos, evitar el colapso de las economías nacionales que representan a buena parte de la población y producción latinoamericana como evitar el colapso de los sistemas financieros (subsidiando sus ineficiencias). Por otra parte la región es frágil en cuanto a estabilizadores automáticos frente a crisis y choques, y por ello los sistemas básicos de garantía de ingresos constituyen mecanismos para sostener la demanda interna en contextos adversos. Por último, el diseño y las poblaciones elegidas en las propuestas que aquí se realizan apuestan a minimizar la permanencia de los hogares con hijos menores en la pobreza, favoreciendo así la formación de capacidades humanas de una región en plena transición demográfica, que necesita considerables saltos hacia el futuro en materia de productividad del trabajo para su desarrollo.

Los ejercicios de simulación que aquí se presentan asignan un monto equivalente a una línea de pobreza (o media en algunos casos) a cada persona elegible según nuestros criterios y computan el nuevo ingreso del hogar así como el costo agregado con relación al PIB. Las estimaciones se hacen para cuatro grupos de prestaciones: i) asignación de una línea de pobreza a los niños menores de cinco años; ii) asignación de media línea de pobreza a los niños entre 5 y 14 años; iii) asignación de una línea de pobreza a quienes tienen 65 años y más y iv) asignación de una línea de pobreza a los desempleados. Esas prestaciones se simularon para dos universos: todos quienes poseen las características expuestas (universal) y todos quienes, contando con dichas características, se encuentran, además, en hogares que están por debajo de 1,8 líneas de pobreza (focalizada). No se pretende que la disponibilidad fiscal para poner en marcha este conjunto de transferencias se logre de la noche a la mañana, ni al mismo ritmo en distintos países, ni que exista desde el inicio la capacidad institucional pública para utilizar los recursos de la manera más eficiente y eficaz. Pero sí es claro que el esfuerzo fiscal para encaminarse en torno a estos desafíos de provisión del bienestar y la promoción social, requiere de crecimiento económico, reasignación del gasto e incremento de la capacidad tributaria de los Estados.

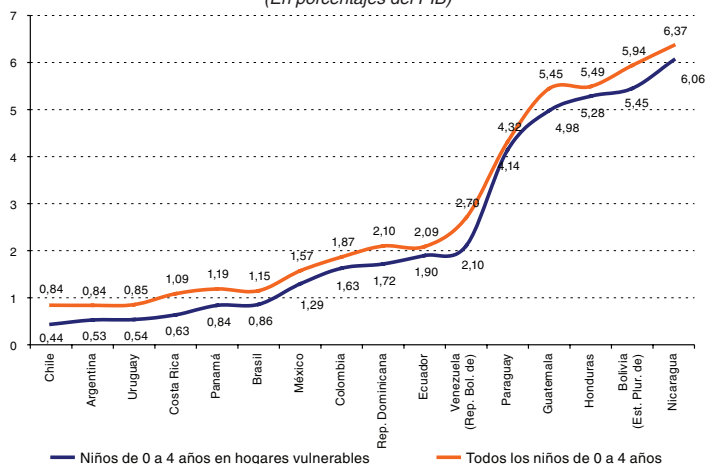
En los países con menores brechas de bienestar los montos requeridos para las diferentes transferencias focalizadas e incluso para el total implican un importante esfuerzo que no está fuera del rango de metas asequibles si estas se proyectan en el tiempo. A modo de ejemplo, si se ajusta hacia menores niveles de cobertura o menores niveles de prestación (por ejemplo, mitad de las prestaciones originalmente definidas, línea inferior) en ninguno de los casos el esfuerzo supera el 1,5% del PIB. A medida que nos desplazamos hacia los países con brecha intermedia los montos oscilan en la modalidad más económica entre un 2% y un 5% del PIB. Ya en los países con una brecha alta de bienestar los desafíos son más complejos y alcanzan en su versión básica entre los 6 y 9 puntos del PIB. Dada la realidad fiscal y las necesidades sociales de esos países es necesario priorizar opciones. Con todo, en ellos parece fundamental avanzar hacia coberturas básicas de ingresos en los hogares con hijos menores, siendo este costo más moderado, sobre todo si se ajusta la focalización, lo que tiene un mayor impacto en las capacidades de las personas.

Gráfico 3

COSTOS DE TRANSFERENCIAS BÁSICAS COMO PORCENTAJES DEL PIB

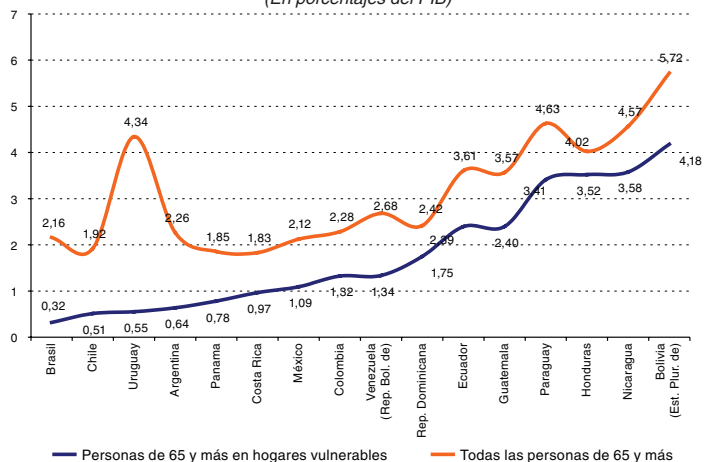
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS, ALREDEDOR DE 2008

(En porcentajes del PIB)



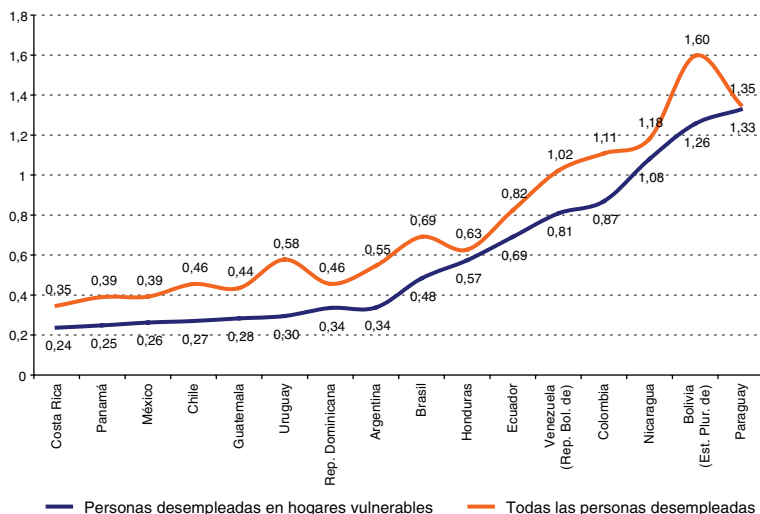
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2008

(En porcentajes del PIB)



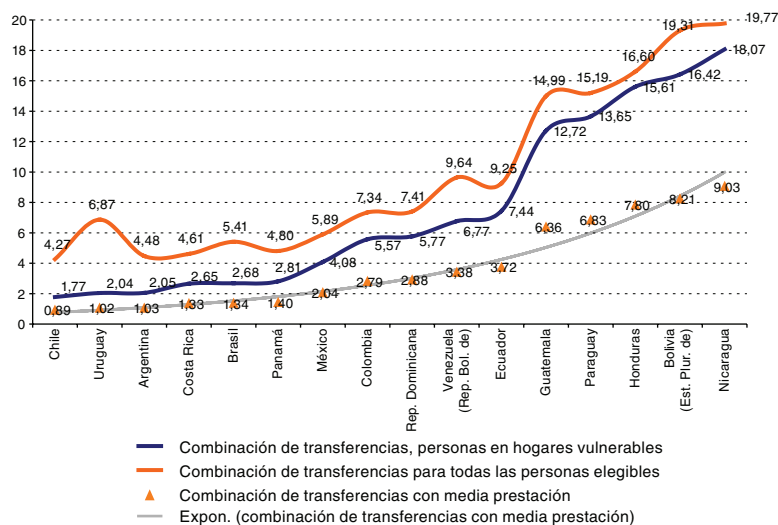
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A DESEMPLEADOS, ALREDEDOR DE 2008

(En porcentajes del PIB)



AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TODAS LAS TRANSFERENCIAS DE INGRESOS, HOGARES VULNERABLES Y TOTAL DE HOGARES

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Guatemala y Chile a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

Por último, y tal como se observa en el cuadro 4, el impacto en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso, al simular este conjunto de transferencias, es muy significativo, sobre todo en los países del tercer grupo, con menor desarrollo relativo, mayor pobreza, sistemas más débiles de protección social y mercados laborales más precarios.

Cuadro 4
IMPACTO EN LA POBREZA Y LA EQUIDAD DE UNA
TRANSFERENCIA BÁSICA^a

	Cobertura (porcentaje del total de hogares)	Pobreza antes de la transferencia	Pobreza después de la transferencia	Reducción de la pobreza	Gini sin transferencia	Gini después de la transferencia
Argentina	30,2	14,737	6,692	-8,0	0,52	0,48
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59,26	47,224	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	19,872	11,167	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,66	11,258	4,479	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,48	14,836	5,877	-9,0	0,49	0,45
Ecuador	56,94	36,529	18,079	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,58	46,69	26,721	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,94	63,102	44,119	-19,0	0,58	0,46
México	49,12	27,918	13,029	-14,9	0,54	0,49
Nicaragua	70,34	54,418	34,621	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,26	21,457	9,894	-11,6	0,52	0,47
Paraguay	64,59	50,182	29,203	-21,0	0,54	0,45
Rep. Dominicana	50,12	40,122	23,64	-16,5	0,58	0,50
Uruguay	23,04	8,496	2,639	-5,9	0,44	0,41

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo, que contrarresten los vaivenes de las contingencias, con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad, pero necesitan de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional, para lo que se requiere el respaldo de un pacto social.

3. La palanca de la educación

En el ámbito de la igualdad la educación juega un papel decisivo. Una menor segmentación de los aprendizajes y logros permite reducir la desigualdad de una generación a la siguiente y dispone a las nuevas generaciones para insertarse en el mercado laboral, facilita el acceso al

capital social y disminuye los riesgos de desnutrición infantil y de embarazo adolescente, fenómenos que reproducen la exclusión intergeneracional.

Una agenda pro igualdad en materia de educación debe apuntar prioritariamente a ampliar la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública, avanzar en la conclusión de la educación secundaria en sectores socioeconómicos con menores logros (considerando que en educación básica estamos ya muy cerca de la cobertura universal y el egreso mayoritario) y reducir brechas en los aprendizajes y conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo (desde la preprimaria hasta el final de la secundaria).

La asistencia a la educación preescolar tiene un doble propósito. Por una parte nivela capacidades de aprendizaje al inicio de la trayectoria educativa, lo que es determinante de las trayectorias en los posteriores niveles de educación. Garantizar la educación preescolar en el sistema público contrarresta las diferencias de origen familiar en aras de una mayor igualdad de oportunidades para el aprendizaje. Pero además, la mayor cobertura preescolar, así como la extensión de la jornada escolar, permite reducir las horas que los adultos, sobre todo las mujeres, dedican al cuidado de los menores, lo que promueve un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral y un incremento de los ingresos monetarios de los hogares y además tiene impactos positivos en la igualdad de género.

Si bien las políticas de ampliación de programas educativos han ganado espacio en la agenda pública en varios países de la región, aún resta mucho camino para que la educación en la primera infancia y la educación inicial se transformen en piezas fundamentales para redistribuir oportunidades para la infancia y responsabilidades de cuidado entre géneros. La cobertura preescolar en niños de tres a cinco años está muy estratificada, y el acceso es proporcional al ingreso de los hogares, por lo que una menor cobertura afecta a niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza.

La conclusión de la educación secundaria es decisiva para la inclusión social. Pero en América Latina la tasa de egreso es muy baja (51%), lo que reproduce los bajos niveles de productividad de las economías. Asimismo, la brecha de conclusión de la educación secundaria por quintiles es drástica, pues uno de cada cinco jóvenes del primer quintil concluye la secundaria, mientras que en el quinto quintil la concluyen cuatro de cada cinco.

Por último, las brechas educativas también se dan en los aprendizajes efectivos, siendo los alumnos de escuelas privadas más favorecidos en comparación con los de escuelas públicas. Esto significa que la

estratificación de la calidad de la oferta se da según las capacidades de bolsillo para costear la educación por parte de las familias. Además, en los logros educativos de niños y jóvenes juega un papel importante el nivel educativo de los padres, que también se correlaciona con los ingresos de las familias. De este modo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda se sella un statu quo que reproduce las brechas de conocimientos y destrezas.

F. El pacto fiscal como clave en el vínculo entre el Estado y la igualdad

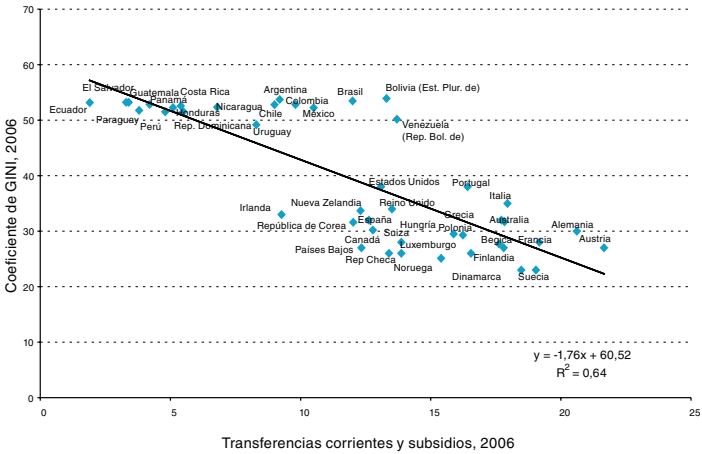
1. Igualdad, transferencias e impuestos: contrastes entre la región y Europa

Todo lo anterior conduce a pensar especialmente en el nivel de recursos con que cuentan las administraciones gubernamentales de la región. La tributación constituye, en este sentido, el espacio decisivo para incrementar la capacidad financiera del Estado a fin de que pueda cumplir un papel proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social.

En América Latina y el Caribe la fiscalidad no tiene el impacto progresivo en la igualdad que tiene en los países de la OCDE y esto explica, en parte, la aguda inequidad de la región en cuanto a distribución de ingresos y calidad de los bienes públicos. Tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el punto de vista del gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente. La intervención directa del Estado, a través de las transferencias monetarias y del nivel y la estructura impositiva, tiene una incidencia significativa en la pobreza y la distribución del ingreso. Así, en la OCDE, el índice de Gini estimado antes del pago de impuestos y transferencias se reduce después del pago de estos alrededor de 0,15%, mientras en América Latina solo se reduce alrededor de 0,02%.

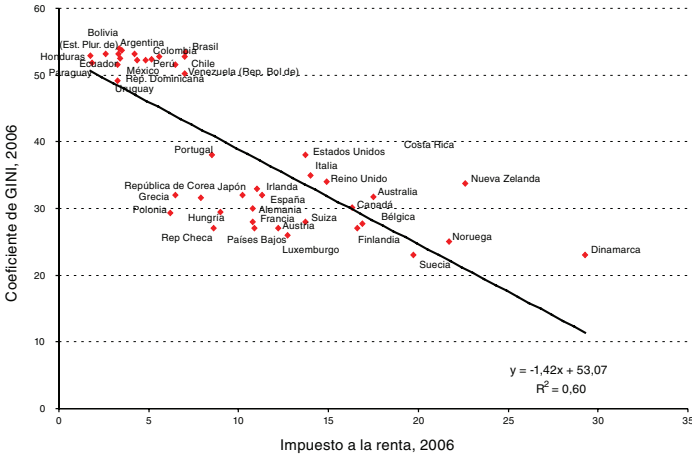
Otra manera de ilustrar este efecto distributivo es estimando directamente el impacto de las variables que afectan significativamente el índice de Gini, entre las que destacan el gasto social y la composición de impuestos (véase Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008) para los países de la OCDE). La aplicación de esta metodología a los países de América Latina arroja resultados muy similares (González y Martner, 2009) (véanse los gráficos 4 y 5).

Gráfico 4
TRANSFERENCIAS PÚBLICAS Y COEFICIENTE DE GINI
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ivonne González y Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero de 2010.

Gráfico 5
IMPUESTO A LA RENTA Y COEFICIENTE DE GINI
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ivonne González y Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero de 2010.

Los gráficos precedentes son elocuentes. Por una parte, existe una sincronía muy marcada entre países más igualitarios y donde el componente de transferencias y subsidios es mucho más alto como porcentaje del PIB. Por la otra, la igualdad y la mayor tasa de impuestos a la renta también revelan una clara relación.

2. Hacia una estructura tributaria progresiva y eficiente

Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma que se distribuye la captación de estos recursos en la sociedad: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuestos. En la región hay países que enfrentan problemas serios respecto de alguno de estos factores, y los hay, también, que adolecen de importantes déficits en dos o en tres de ellos.

En promedio, la presión tributaria de América Latina es alrededor del 18% del PIB, y este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, en comparación con las necesidades de recursos que están implícitos en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos a las que se ha hecho referencia en los acápite precedentes. Con todo, la evolución de la carga tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1990 y 2008 muestra que la presión media en la región creció marcadamente, del 12,8% en 1990 al 18,4% en 2008. Además, cabe destacar el acelerado aumento de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela. Aunque los ingresos provenientes de esta fuente son bastante más volátiles que el resto, permitieron aumentar la recaudación fiscal total media de la región a alrededor de 23,5 puntos de PIB en 2008. En los países del Caribe se observa un nivel de recaudación tributaria media del 26,3% del PIB.

La región no solo recauda poco, sino que además recauda mal: en América Latina y el Caribe menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos⁴. Por eso no sorprende que la distribución del ingreso después del pago

⁴ Aunque en el Caribe también se observa una mayor participación de los impuestos indirectos en el total, se advierte una importancia mayor de los recursos provenientes de gravámenes sobre el comercio exterior.

de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. Así, la diferencia en los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que la carga sobre los consumos presenta un nivel bastante similar. Si bien la recaudación del impuesto a las sociedades es parecida (algo más de tres puntos del PIB en la OCDE), las diferencias son significativas en el impuesto a la renta (0,9 puntos del PIB en América Latina en comparación con casi nueve puntos del PIB en la OCDE). Como el impuesto a la renta personal es el más progresivo se puede inferir que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hace de América Latina y el Caribe una de las regiones más desiguales del mundo.

La débil imposición directa en la región se debe fundamentalmente a dos razones básicas: las estrechas bases imponibles y los altos niveles de incumplimiento. Tanto una como otra razón son consecuencia también de los tratos preferenciales y las lagunas tributarias, característicos de los sistemas impositivos de la región y que dan lugar a gastos tributarios de considerable magnitud. En el caso del impuesto a la renta, en la gran mayoría de los países se da un tratamiento preferencial a las rentas de capital mediante una serie de exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones, así como también se observa, frecuentemente, un trato más favorable para la reinversión de utilidades. Estos gastos tributarios reducen las bases imponibles y vuelven más complejos a los sistemas tributarios. En este contexto no solo dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad, esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen el mismo monto de impuestos (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente un monto mayor (equidad vertical), sino que además se generan distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía y deterioran la competitividad internacional.

Además de la estructura regresiva de la carga tributaria, la región enfrenta serios problemas de evasión fiscal. De acuerdo con diversos estudios realizados por la CEPAL, las tasas de evasión en la imposición

a la renta son muy elevadas en la región y van de un 40% a un 65% aproximadamente, representando una brecha del 4,6% del PIB para el promedio de los países. Estos altos niveles de evasión atentan contra el efecto redistributivo del impuesto a la renta. Tal como señala Jorratt (2009), la evasión afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que los contribuyentes que, con igual capacidad de pago, deciden cumplir sus obligaciones tributarias.

3. El pacto fiscal y el pacto social para la equidad distributiva

Se requiere, en este marco, de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. Tanto desde el punto de vista del gasto social, como del de la recaudación de recursos para dicho gasto hay márgenes significativos para avanzar y fortalecer, sobre todo en la estructura tributaria, el papel redistributivo del Estado.

Un pacto fiscal tiene implicaciones políticas que van más allá de una reforma tributaria o presupuestaria convencional. Requiere replantear la concepción del papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover. La idea de pacto fiscal se asocia estrechamente a la recuperación de la noción de planificación del desarrollo, que expresa a su vez la ambición de un diseño integral de las políticas públicas. Así, las políticas públicas pueden diseñarse como instrumentos que impulsan “continentes” en lugar de “islas” de equidad. El objetivo general de igualdad supone mejoras sustanciales en muchos sectores. La calidad y universalización de la educación, el monto y la cobertura de las prestaciones sociales, la capacidad de la acción fiscal para con los más pobres serán aspectos cruciales para lograr progresos permanentes en la distribución de ingresos.

La idea de un pacto fiscal encuentra hoy un ambiente propicio en la región, pues ha ido ganando adhesiones en los organismos internacionales y en el diálogo político nacional, sea de manera sectorial o integral. Al menos dos razones explican esta mayor disponibilidad para avanzar en materia de pactos fiscales. En primer lugar, la evidencia de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención frente a los efectos más corrosivos de la volatilidad externa (baja en el empleo, en los ingresos y en los consumos). En segundo lugar, el reconocimiento de que

una buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas y capacidad de gestión pública, contribuye complementariamente a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo.

El pacto fiscal, en la medida que requiere de acuerdos entre distintos agentes públicos y privados, debe incluir al menos las siguientes consideraciones:

- i) Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva.
- ii) Una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de exenciones en el impuesto directo, en aras de una mayor equidad y eficiencia.
- iii) Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto a la renta.
- iv) Una plataforma compartida que correlaciona cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas.
- v) Una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública a cargo de dicho gasto, y la eficiencia y eficacia del mismo.
- vi) Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.
- vii) Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

La agenda regional debe estar sujeta al escrutinio de la mayoría de sus ciudadanos. Debe implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda con probidad, donde los distintos intereses se transparentan y en donde el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas fundamentales en las decisiones que se tomen. Se trata de construir una agenda pública donde caben un sector privado pujante y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

La CEPAL ha planteado, en este sentido, la importancia de los pactos para la cohesión social (CEPAL, 2008) que proponen la consolidación de sistemas de protección social basados en principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, con reglas claras y durables, gestión eficaz, capacidad de articular instituciones, participación y reclamo de los derechos por parte de la población, con atribuciones descentralizadas y en que se combine lo público y lo privado. En términos sustantivos, su alcance es muy amplio, e incluye, entre otros, la generación de ingresos públicos, la mayor productividad del gasto fiscal, la transparencia del gasto público, el resguardo de la equidad, el fortalecimiento de instituciones democráticas, la generación de empleo, la protección social y la educación y capacitación.

Un pacto por la igualdad es, fundamentalmente, un pacto por la redistribución de ingresos y otros activos, así como por la superación de la tremenda heterogeneidad estructural. Mientras que la mayor convergencia productiva es la base para lograr una mayor igualdad en forma sustentable en la sociedad, las herramientas redistributivas más inmediatas y disponibles para el Estado siguen siendo la reforma tributaria o el sistema de impuestos y la orientación de las erogaciones sociales. El Estado es clave no solo porque debe igualar oportunidades sino porque debe también moderar la desigualdad de resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas, intra e intergeneracionalmente. Es decir, la participación del Estado marca una diferencia entre el “efecto equidad” y el “efecto igualdad”.

Para avanzar en cuanto a la celebración de pactos sociales es imprescindible construir el apoyo de actores políticos y sociales. Esto requiere crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva, lo que permite mitigar la fuerza de actores contrarios a cualquier pacto redistributivo que afecte negativamente sus intereses. En este sentido, no solo es importante la legitimidad del Estado sino la presencia en esta coalición redistributiva de actores con alto prestigio simbólico en la sociedad y que son proclives a la igualdad, como las asociaciones religiosas con raíces comunitarias, las organizaciones filantrópicas, los sindicatos, los comunicadores sociales y las fundaciones solidarias, entre otros. Además, dado que un pacto social define relaciones entre aportantes y beneficiarios de la política pública (por medio de la tributación, por una parte, y prestaciones y transferencias, por la otra), el papel de las clases medias, sector clave para las alianzas entre clases, resulta fundamental.

La combinación de mirada estratégica y construcción de alianzas entre agentes es clave para entender el proceso de países exitosos en materia de desarrollo en las últimas décadas (Devlin y Mogueillansky, 2010). Ese éxito se observa en materia de transformación productiva, incremento y diversificación de exportaciones, incorporación de valor y conocimiento a dichas exportaciones, reducción de la brecha de ingresos con los países ricos y mejoramiento de la igualdad. Coincide esta perspectiva de los pactos forjados en países de desarrollo exitoso con lo planteado en el presente documento, en el sentido de vincular dinámicamente los avances en el ámbito de la igualdad social con aquellos relativos a las capacidades productivas, el empleo y el crecimiento económico, en una perspectiva estratégica del desarrollo.

Se trata de proponer y rearticular un Estado con injerencia en la orientación del desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación. Esto, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, con el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales o, si se quiere, la sociedad civil. Un pacto social reclama y promueve cambios en la política. Entraña un Estado más proactivo, mecanismos reforzados de legitimidad y representatividad, la participación más decidida de los agentes económicos y de muy diversos actores sociales, así como la creación de instancias para ello.

El pacto, más que resultado, es proceso. En este proceso son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia de largo plazo, los sacrificios de intereses inmediatos en aras del bien común y de la dinámica del desarrollo, y el compromiso de todos de construir una sociedad mejor y una política de mejor calidad. Es fundamental, en este marco, legitimar nuevamente a la política, dado que se juega la democracia en los países y también la inserción en un orden cada vez más globalizado.

III. LA VISIÓN DE LA CEPAL Y LOS DESAFÍOS DE LARGO PLAZO

El desarrollo enfrenta hoy desafíos e inflexiones que emergen del fragor de la coyuntura de la crisis. Esta situación sorprende a la región en un escenario de integración que también plantea nuevos elementos. Actualmente existe una mayor madurez para reconocer que no hay modelos y soluciones únicas que se apliquen a todos los países por igual. La diversidad ha ganado espacio en cuanto a la manera de enfrentar los problemas y lo que nos une es, ante todo, el valor de la democracia y el deseo de reinventar espacios propios de convergencia en el ámbito político, como el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC), siendo los objetivos cada vez más convergentes entre países. En materia comercial, por ejemplo, América Latina y el Caribe ha forjado nuevas miradas y modalidades más pragmáticas para fortalecer el comercio intrarregional, enlazando las cadenas de valor a partir de los bienes intermedios y no solo compitiendo por la comercialización de bienes finales. Asimismo, respondemos como entidades nacionales ante los mercados globales. De allí la importancia de las instancias multilaterales y de cooperación para hacer frente de manera firme a las amenazas de la volatilidad, la inestabilidad y la inseguridad climática, nuestros grandes males públicos globales.

Hemos hecho referencia al comienzo de este documento a los cambios estructurales que se plantean a raíz del colapso del modelo de autorregulación de los mercados. Pero el desarrollo también debe hacerse cargo de la profundidad de las estructuras. La crisis es tema del presente con implicancias de largo plazo y, a su vez, requiere de la toma de decisiones y la aplicación de medidas en el presente. También es

necesario tener en cuenta la profundidad de las tendencias estructurales, que suponen un verdadero cambio de época, entre las que cabe mencionar las cuatro que siguen.

La primera es el cambio climático, que se relaciona estrechamente con una larga historia de industrialización, con patrones productivos con gran emisión de carbono y consumo de energías fósiles y, más aún, con un modo específico de relación que entabla el ser humano con la naturaleza para procurar su reproducción colectiva. Los efectos son profundos, sistémicos y, de no mediar cambios decisivos y acuerdos globales al respecto, catastróficos. En estos acuerdos el multilateralismo es básico; se requiere la voluntad de los Estados, pero también debe imperar una nueva “justicia global” para que los esfuerzos y los acuerdos no condenen al mundo en desarrollo a anclarse en el subdesarrollo.

De este modo, el cambio climático impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca a la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de la igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo. Dicho de otro modo, bajo la amenaza del cambio climático, el futuro de cada persona está indisolublemente amarrado al futuro de todos. Nunca como ahora, de cara al calentamiento global, a la destrucción del medio ambiente y a la crisis en las fuentes de energía, la interdependencia ha sido tan fuerte. En este marco, hay que definir las alternativas y las restricciones que enfrenta la región para transitar hacia economías con menos emisiones de carbono y menos uso de energías fósiles.

Para América Latina y el Caribe el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, el avance de los procesos productivos, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción del cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva en la medida que implique la provisión de servicios públicos de mejor calidad y que son fundamentales para el bienestar de los estratos menos favorecidos.

La segunda tendencia es el cambio tecnológico y la llamada sociedad red, sociedad de la información o sociedad del conocimiento. No hacemos referencia al progreso técnico solo como un requerimiento de

la competitividad global. Lo que viene gestándose con las innovaciones en las tecnologías de la información y de las comunicaciones es una sociedad muy distinta que modifica patrones económicos y productivos, modos de trabajar y organizarse, sistemas de comunicación, dinámicas de aprendizaje e información, vínculos sociales, formas de gobernar y ejercer la democracia y el control social.

El sistema red empuja a la desregulación y la autorregulación. El problema surge cuando esto se proyecta hacia zonas de la vida global donde la desregulación se ha mostrado nociva y peligrosa, como los ámbitos financiero, del tráfico de armas, la organización del trabajo y el manejo del medio ambiente, entre otros. Por lo mismo, la propia red debe constituir un medio para potenciar la regulación de aquellos ámbitos de la vida global que, precisamente por su falta de control, amenazan con crisis globales en los sectores económico, productivo, ambiental y de la seguridad mundial. Aquí se ha planteado, por ejemplo, la importancia de regular el sistema financiero y la institucionalidad laboral.

Una tercera tendencia es la transición demográfica por la que el peso relativo de distintos grupos de edad de la población cambiará en el correr de las próximas décadas. Al respecto, se ha dicho que en América Latina y el Caribe, con diferencias importantes de un país a otro, existe un fenómeno de bono demográfico, dado que la disminución de la población infantil y el envejecimiento todavía incipiente de la población adulta se traduce en una proporción mayor de población en edad de trabajar con relación a la población en edad de dependencia. El beneficio que significa el bono debe aprovecharse en las próximas décadas, en que el mayor peso de población envejecida planteará otra ecuación entre población productiva y dependiente, y requerirá altos niveles de productividad de la sociedad para generar los recursos para cubrir las necesidades de salud y seguridad social.

La transición demográfica lleva, por último, a replantearse el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia para resolver las necesidades de bienestar y desarrollo de capacidades. A medida que cambia el peso de las edades, hay que reevaluar la manera en que intervienen estos tres agentes para la provisión de servicios, desembolsos monetarios y redes de apoyo. En este marco se ubican de manera estratégica las transferencias y los servicios de cuidado⁵. Apoyar hoy la economía del cuidado implica fomentar una

⁵ En este sentido hay que considerar también como otra tendencia el cambio en los arreglos familiares y los desafíos que le plantea a la relación entre el Estado y la familia.

mayor participación femenina en el empleo, ampliándose así la base de población productiva de cara a la transición demográfica. También supone, junto con el esfuerzo de progresividad en el sistema educacional desde la temprana infancia hasta, por lo menos, el fin de la educación secundaria, invertir en las capacidades productivas de la próxima generación activa. Esa generación tendrá un mayor peso sobre sus espaldas a medida que aumente la dependencia de la población envejecida y, por tanto, necesita prepararse desde ya para ser más productiva. De allí también la propuesta de avanzar con respecto a un pilar solidario de la seguridad social, dado que el rol de las transferencias públicas para pensiones no contributivas tendrá que ir ampliándose a medida que envejezca una población que, en gran medida, no ha logrado insertarse de manera continua en sistemas contributivos o de capitalización individual.

Una cuarta tendencia es el cambio cultural. El mayor intercambio global crea mayor conciencia de la diversidad de gustos, valores y creencias, pero también genera profundas intolerancias culturales y religiosas, algunas de las cuales cristalizan en formas virulentas que constituyen nuevas amenazas para la seguridad global. Tras la caída del muro de Berlín crece el imaginario de la democracia como parte del patrimonio cultural global, pero los conflictos interétnicos reviven los fantasmas de la violencia colectiva. La expansión mundial del consumo y el financiamiento transforman al mercado en un eje privilegiado en que se definen sentidos, identidades y símbolos. La globalización de las comunicaciones y de la información, así como el uso masivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, cambia las referencias espacio-temporales de muchas personas, la representación e imagen del mundo, a la par que abre interrogantes sobre el ritmo y profundidad con que mutan las preferencias, los proyectos de vida y las pautas de convivencia. Junto con las identidades religiosas avanza la secularización propia de la modernidad. El etnocentrismo y el patriarcado se ven remecidos cada vez más por movimientos indígenas y de mujeres. La amenaza del cambio climático obliga a la humanidad a repensar su relación con la naturaleza y con el planeta, que es la gran residencia colectiva.

El cambio cultural cuestiona las formas de organizar la sociedad. Por ejemplo, no se pueden hacer políticas para jóvenes sin pensar en la radicalidad de los cambios culturales que experimenta la juventud. El componente de género y de cultura es cada vez más transversal a la hora de

proponer políticas pro igualdad y reclama un difícil equilibrio entre igualdad de oportunidades y respeto de las diferencias. La igualdad de derechos que hemos hecho nuestro valor central, constituye la piedra angular de la política, pues le da una vocación universalista que le permite absorber y conciliar estos veloces cambios culturales que vive el mundo.

De cara al futuro es preciso que el nuevo paradigma del desarrollo dé lo mejor de sí en aras de una globalización que propicie una mayor conciencia colectiva sobre los bienes públicos globales, permita a públicos muy diversos tener voz en el concierto abierto de la gobernabilidad global, dando así más vida a la democracia en el planeta, haga llegar a los sectores excluidos las herramientas necesarias para reducir las brechas en materia de capacidad, derechos ciudadanos y acceso al bienestar, y se anticipe con políticas de largo plazo, pero de urgente implementación, a los escenarios que proyectan las tendencias, tanto en materia climática como demográfica, tecnológica y cultural.

A esta mirada más global y más estratégica quiere sumarse la propuesta que aquí se ha presentado.

Bibliografía

- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi (2008), “Income distribution determinants and public spending efficiency”, *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo.
- Bárcena, Alicia (2009), Palabras de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la trigésima octava Cátedra de las Américas “En búsqueda de soluciones a la crisis financiera: medidas adoptadas y futuros desafíos”, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), 5 de octubre [en línea] http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/1/37431/CatedradelasAmericas_editado.pdf.
- Berg, Janine y Matthew Salerno (2008), “The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries”, *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg y David Kucera (eds.), Palgrave- MacMillan/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- (2008), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.

- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010), “Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”, *Libros de la CEPAL*, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.152.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (2009), “Le PMI nel labirinto delle politiche”, *América Latina e Caraibi: una opportunità per le PMI*, Collana di Studi Latinoamericani. Economia e Società, Roma, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Italo-Latinoamericano (IILA)
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- González, Ivonne y Ricardo Martner (2010), “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 a 29 de enero.
- Jorratt De Luis, M. (2009), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 92 (LC/L.3094-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.78.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004), *Seguridad económica para un mundo mejor*, Ginebra.
- Tokman, Víctor (2008), “Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.