

# Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores





## Capítulo II

# Pactos para la igualdad

### **Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural**

- A. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad
- B. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo
- C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo
- D. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos
- E. Pacto para la sostenibilidad ambiental
- F. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales
- G. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015

## Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural\*

Como ya se ha señalado, la región enfrenta hoy una encrucijada. Por un lado, América Latina y el Caribe transita históricamente por una senda poco sostenible de crecimiento insuficiente, con altos niveles de desigualdad y escaso empuje hacia el cambio estructural. Si bien se ha gozado de una década con viento de cola, la situación ha ido deteriorándose paulatinamente ante un escenario externo cada vez más problemático. En contraste con ello, la alternativa que aquí se propone es promover, mediante un conjunto renovado de reformas institucionales y de políticas, una nueva senda de crecimiento sostenible con crecientes grados de igualdad.

Esto implica un cambio de orientación ante las restricciones externas y los problemas endógenos que limitan el desarrollo de la región. Entre las restricciones externas destaca la pérdida de dinamismo del comercio internacional, el estancamiento de la demanda, la mayor incertidumbre respecto de las señales financieras y el acceso a financiamiento, y la escasa articulación regional frente al reordenamiento a nivel mundial de las cadenas globales de producción de valor. Entre los problemas internos cabe destacar una estructura productiva desarticulada y rezagada, mercados de trabajo con alto nivel de informalidad, bajos niveles de inversión con poca incorporación de progreso técnico, brechas de bienestar y de capacidades, débil gobernanza de los recursos naturales, patrones de consumo con déficit de servicios públicos y altas presiones ambientales y energéticas, y un déficit institucional en materia de regulación, captación y orientación de recursos.

Ante esta situación, la CEPAL propone varios pilares de transformación en la orientación del desarrollo en la región que considera a la igualdad en el centro, al cambio estructural como el camino y a la política como el instrumento. En esta etapa se trata de reorientar las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión para asegurar una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad ambiental por la vía de la incorporación del conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado; mejorar la inclusión al mundo del trabajo y promover una mayor convergencia entre reformas tributarias y políticas sociales, con un claro sesgo redistributivo para reducir las diversas formas de desigualdad que enfrenta la región; equilibrar la expansión del consumo privado con la provisión oportuna de servicios públicos de calidad, lo que mejora la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, e instituir la adecuada gobernanza de los recursos naturales en aras de una mayor diversificación productiva, ambientalmente sostenible y con efectos positivos sobre el empleo y el bienestar.

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Política y políticas: la importancia de pactar", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, págs. 320 a 338.

Para materializar estas propuestas es necesario establecer pactos sociales, de horizonte estratégico de mediano y largo plazo, que involucren a una amplia gama de actores y requieren de políticas de Estado fuertemente legitimadas. Obviamente, el contenido específico de los pactos sociales de desarrollo por la sostenibilidad y la igualdad deberá ajustarse a las características propias de cada país. Estas incluyen, entre otras, el desarrollo institucional, la matriz productiva, la fiscalidad, el modelo y la cultura políticos, las condiciones sociales y las capacidades disponibles. No obstante, pese a las enormes diferencias en materia de perfiles de países según este conjunto de variables, en la actual encrucijada histórica existen grandes orientaciones comunes en la mirada estratégica del desarrollo.

En este marco, se plantean de manera propositiva y sintética algunos principios y grandes objetivos que pueden servir como plataforma sustantiva de pactos. Estas plataformas permiten —según las condiciones politicoinstitucionales, económicas y sociales de cada país— desglosar procedimientos y contenidos específicos. Desde una perspectiva de negociación, los acuerdos sobre principios, aun cuando sean insuficientes para precisar el contenido desglosado y la legislación requerida, pueden facilitar una convergencia o acercamiento inicial de las partes, que mediante negociaciones subsiguientes deberán acordar procedimientos, agendas programáticas y compromisos de cada uno de los actores involucrados.

A continuación se identifican los principios y objetivos generales de los pactos referidos, sobre la base de los contenidos desarrollados a lo largo de este documento. Dada la amplitud temática de este documento, en que se plantea una visión estratégica del desarrollo sobre la base de la sostenibilidad, la igualdad y el cambio estructural, los ámbitos susceptibles de pactos que se plantean a continuación incluyen, análogamente, una amplia diversidad de políticas. Ello no implica que en cada país sea igualmente urgente o factible avanzar simultáneamente en todos los frentes, ni que las capacidades de concertación, negociación y ejecución de políticas de Estado sean homogéneas.

## **A. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad**

La política fiscal debe asegurar la estabilización macroeconómica contracíclica, apoyar el crecimiento y contribuir a la redistribución del ingreso disponible. En particular, debe financiar el conjunto de compromisos asumidos como parte del pacto para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo. Así, el pacto fiscal no es un pacto más, sino el pacto a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables y que vincula del modo más fuerte las obligaciones y los beneficios de la sociedad. Además, el pacto fiscal es una de las claves para construir una institucionalidad estatal más robusta y con mayor capacidad de incidir para transformar las estructuras productivas y sociales de la sociedad.

Como se planteó en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010), se precisa de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad para

redistribuir recursos y jugar un rol más activo en la promoción de la igualdad. Esto incluye ambos momentos de la fiscalidad, es decir, la tributación y el gasto social. En la mayoría de los países ambos tienen margen de expansión, es decir, margen para hacer más eficiente el gasto y lograr un mayor impacto redistributivo. Algunos países de la región ya han avanzado en el establecimiento de reformas tributarias con efecto redistributivo progresivo (véase el recuadro II.1).

### Recuadro II.1 La reforma tributaria en el Uruguay

La coalición que asumió el gobierno en el Uruguay en 2005 comenzó casi de inmediato a trabajar en la elaboración de un proyecto de reforma tributaria, siguiendo lo establecido en el programa de gobierno de la fuerza política. Así, en julio de 2007 entró en vigor la Ley 18.083 de Reforma del Sistema Tributario. La orientación de la reforma se basó en un sólido diagnóstico surgido de diversos estudios académicos: la estructura tributaria uruguaya previa a la reforma se caracterizaba por la diversidad de impuestos, aunque la recaudación se concentraba fuertemente en los impuestos indirectos y en el impuesto a las rentas personales, que gravaba el ingreso de los asalariados. El país carecía de un impuesto unificado a las rentas de las personas y se aplicaban distintas tasas a los diferentes tipos de rentas personales y corporativas. Esta estructura impositiva resultaba regresiva y, a su vez, las posibilidades de incrementar la presión tributaria eran limitadas. Tampoco era posible reducir el nivel de recaudación sin poner en peligro el cumplimiento de las metas básicas del Estado, en particular en el área social.

Con la reforma tributaria el gobierno se propuso alcanzar tres objetivos: i) aumentar la equidad, ii) mejorar la eficiencia del esquema impositivo, simplificando, racionalizando y vinculando la estructura tributaria a la capacidad de administración y iii) adecuar la política tributaria para lograr estimular la inversión productiva y el empleo. Debido a las restricciones fiscales, estos objetivos debían alcanzarse con un impacto neutro en términos de recaudación. Para ello se eliminaron los impuestos distorsivos de baja recaudación, se redujo la carga sobre el consumo, se restableció el impuesto a la renta de las personas físicas con una cobertura amplia de las rentas gravadas y se consolidaron los impuestos a las rentas empresariales en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

Dadas las dificultades que suelen entrañar los procesos de reforma de este tipo, resulta interesante analizar qué factores explican el resultado favorable de la iniciativa en el Uruguay. Entre ellos cabe destacar el hecho de que el proceso de debate sobre la reforma estuvo alejado del acto electoral, que la reforma no se asoció visiblemente a ninguna condicionalidad externa y que el contexto uruguayo se caracteriza por el respeto de la institucionalidad política por las élites económicas. Como condiciones facilitadoras de este resultado —es decir, factores cuya ausencia no sería un obstáculo insalvable para el resultado obtenido— se ha destacado la presencia de una conducción técnico-política pragmática y flexible, y el hecho de que durante el gobierno previo y de diferente orientación política se hubiera comenzado un proceso de reestructuración y fortalecimiento de la principal institución tributaria del país.

El proceso de elaboración del proyecto de ley fue interesante. El Ministerio de Economía y Finanzas instaló una Comisión de Reforma Tributaria, conformada por un equipo de técnicos que

### Recuadro II.1 (conclusión)

trabajó en la elaboración de una propuesta. Este equipo técnico, que contaba con el apoyo de las principales instituciones involucradas, consolidó la propuesta en un documento que contenía los lineamientos básicos de la reforma, y que fue puesto a consideración de la ciudadanía en los meses siguientes. Se abrió entonces un espacio para realizar observaciones y comentarios al mencionado documento. Distintas organizaciones y personas realizaron críticas, sugerencias y aportes. Como resultado de esta consulta, se recogieron algunos aspectos puntuales —que dieron lugar a deducciones por número de hijos y gastos meritorios en el proyecto definitivo de ley— pero se mantuvieron las características sustantivas de la propuesta.

Una lectura posible de esta consulta pública referiría a la necesidad del nuevo gobierno, con mayoría parlamentaria propia, de certificar sus credenciales democráticas al procesar la primera reforma económica de fondo de su administración. Pero esa consulta también tuvo un valor práctico más inmediato. Al someter los lineamientos y criterios generales a un debate abierto, la defensa de tratamientos especiales para sectores o corporaciones debía expresarse también públicamente y debían justificarse las excepciones. De ese modo se anticipaba y reducía el espacio para las acciones destinadas a ejercer presiones con fines particularistas. En otras palabras, la consulta pública contribuyó a la transparencia y centralización del proceso negociador y, hasta cierto punto, protegió a los reformadores de la negociación en cada grupo y a puerta cerrada, donde podían ser más vulnerables.

De esta manera, la reforma tributaria uruguaya siguió un camino de: i) discusión académica, ii) trabajo de una comisión especial, iii) consulta pública sobre los lineamientos básicos de la reforma, iv) negociación dentro del gobierno y v) trámite parlamentario. Como resultado, se produjo una importante modificación del sistema tributario, que lo simplificó y dotó de mayor progresividad.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina sobre la base de V. Amarante, R. Arim y G. Salas, "La reforma tributaria y su impacto distributivo", *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, P. Narbono y M.E. Mancebo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo, 2010; y A. Rius, "La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 125 (LC/L.3550), Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

El pacto debe consagrar el impulso de reformas tributarias donde la ampliación de los recursos fiscales debe acompañar la transformación de la gestión pública. Tanto para generar voluntad política en torno a reformas tributarias como para que dichas reformas redunden en efectos virtuosos sobre el cambio estructural y la igualdad, es preciso avanzar en reformas institucionales con miras a mejorar la rendición de cuentas y la calidad de las finanzas públicas en general. Así como los pactos robustecen las instituciones políticas, las buenas instituciones abonan el terreno para construir pactos y para traducirlos en políticas adecuadas.

- i) La implementación del pacto social por la igualdad debe reflejarse en una adecuada movilización de recursos, en el marco de una plataforma compartida que correlaciona cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas.

- ii) La política fiscal y su institucionalidad deben basarse en la construcción de visiones de país y estrategias de desarrollo de largo plazo compartidas, con acuerdos que trascienden los períodos administrativos de gobiernos de la misma coalición o de distintas coaliciones, y que se reflejan en una definición clara de las prioridades del gasto y en la identificación explícita de las principales fuentes de recursos.
- iii) Los sistemas tributarios deben ser globalmente progresivos para favorecer la igualdad y deben dar prioridad a la recaudación tributaria —especialmente la directa— como fuente adicional de ingresos, con el fin de dar sostenibilidad a las tareas permanentes del Estado. Asimismo, parte medular del pacto fiscal es el compromiso de incrementar gradualmente la carga tributaria, especialmente el impuesto a la renta, y equilibrar esa mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva.
- iv) El pacto fiscal debe consagrar regulaciones claras para el control de la evasión. La administración tributaria y el sistema judicial son parte de la institucionalidad fiscal que debe asegurar un alto cumplimiento del pago de impuestos, por la vía administrativa o de sanciones, respectivamente, con el fin de asegurar la equidad horizontal.
- v) El sistema tributario debe coadyuvar a la eficiencia económica, evitando el otorgamiento de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales sin justificación verificable, y evaluando las distorsiones a los principios de progresividad y equidad vertical y horizontal.
- vi) La institucionalidad fiscal debe incluir marcos y metas fiscales de mediano plazo para asegurar un equilibrio fiscal estructural y la coordinación con la política monetaria, lo cual debe contribuir a una gestión sostenida de la deuda pública a lo largo del ciclo macroeconómico y a políticas fiscales con capacidad contracíclica.
- vii) Los sistemas integrados de evaluación, con altos grados de autonomía, deben realizar valoraciones que conduzcan a políticas de gasto basadas en un vínculo claro entre los insumos (gastos) y los resultados de la acción pública, teniendo en cuenta el impacto del gasto público sobre la igualdad.
- viii) El pacto debe encarnar un acuerdo en torno a una ruta de reorientación gradual del gasto social, privilegiando el impacto redistributivo y las externalidades en el desarrollo de capacidades en las recomposiciones intra e intersectoriales.
- ix) El pacto debe contar con una agenda 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. La transparencia debe impulsar acuerdos para reducir las prácticas cuasifiscales, mejorar el acceso a la información fiscal y promover el control social como instrumento de prevención de la corrupción.
- x) La descentralización del gasto público debe corregir las disparidades regionales y la excesiva dependencia de las transferencias del nivel central mediante mecanismos de compensación y acuerdos en los distintos niveles de la provisión de bienes públicos, especialmente en salud y educación.

## B. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo

Los bajos niveles de inversión en América Latina y el Caribe y la composición de esta constituyen un factor limitante del crecimiento y de su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Por un lado, la reducción de la inversión pública como resultado de las políticas de consolidación fiscal adoptadas para enfrentar la crisis de la deuda y sus consecuencias durante los años ochenta y noventa, además de deprimir los niveles de inversión total, ha provocado en la actualidad un déficit de infraestructura para el crecimiento que no ha sido suficientemente compensado por el ingreso del sector privado a este tipo de inversiones. Por otro lado, en lo relativo a la composición, buena parte de la inversión se ha dirigido hacia sectores no transables (distintos de la infraestructura) debido a su mayor rentabilidad derivada de la apreciación real, en lugar de diversificarse y promover sectores con mayor incorporación de valor agregado y desarrollo de capacidades.

La inversión es la dimensión central de la dinámica económica. No es posible pensar en procesos de aumento de la productividad, absorción del progreso técnico y diversificación productiva —con grados crecientes de intensidad en conocimientos— sin un aumento muy significativo de las tasas de inversión. Este aumento debe además dirigirse hacia sectores y actividades que permitan sostener la igualdad y el crecimiento en el largo plazo. La estructura productiva y la calidad de los empleos futuros dependen de hacia dónde va la inversión en este momento. Por ese motivo, la política industrial, en coordinación con otras políticas macroeconómicas, ambientales y sociales, debe redefinir los incentivos en favor de sectores y actividades con trayectorias más dinámicas y sustentables. Esta política debe incluir estímulos sectoriales y horizontales que favorezcan ciertas trayectorias tecnológicas y de aprendizaje. Dada la amplitud de actores y sectores involucrados, se requieren pactos de amplio alcance bajo el objetivo común de transformar la matriz productiva en el marco del cambio estructural (véase el recuadro II.2).

### Recuadro II.2

#### **Participación y diálogo en la estrategia nacional de cambio de la matriz productiva del Ecuador**

La necesidad de una transformación profunda de la estructura económica nacional ha sido asumida como primera prioridad por el segundo gobierno de Rafael Correa. El fuerte e insostenible desequilibrio de la balanza comercial no petrolera y la reducción acelerada de las reservas conocidas de petróleo explican la especial preocupación por transformar la base económica e impulsar la generación e incorporación de nuevos conocimientos.

El gobierno está realizando un esfuerzo sin precedentes para impulsar políticas, proyectos e iniciativas de transformación productiva y se estima que dos de los principales proyectos emblemáticos podrán alcanzar valores próximos al 20% del PIB. No obstante, el elemento de mayor dificultad en la realización de este proceso es la complejidad de las estrategias requeridas, que deben tener la capacidad de estimular la participación coordinada de muchas



## Recuadro II.2 (conclusión)

instituciones, tanto en el ámbito público como privado, así como de numerosas empresas, comunidades locales y trabajadores, entre otros.

A partir de la nueva Constitución de 2008, la participación de la sociedad civil ha adquirido una importancia política creciente, apoyada en un nuevo andamiaje normativo: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Públicas (Código de la Democracia) de 2009 y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 2010, entre otras. Según el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, para lograr una participación activa de la población en la definición de políticas es necesario desarrollar las capacidades reflexivas críticas de los ciudadanos.

En este contexto, la Vicepresidencia de la República asumió la responsabilidad de liderar el diseño de una estrategia nacional de cambio de la matriz productiva y, a través del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, actúa como instancia de coordinación de todas las entidades públicas involucradas en ese proceso: los ministerios de las actividades productivas (Agricultura, Industria y Turismo), las entidades coordinadoras de segundo piso (el Ministerio de Coordinación de Política Económica y el de Coordinación de las Políticas Productivas) y las entidades responsables de la planificación y de la política de innovación (la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)), entre otros.

Una vez definidos los principales lineamientos de acción, la Vicepresidencia emprendió una amplia iniciativa convocando talleres de diálogo en todas las provincias del país. En aquellos ámbitos en los cuales se ha logrado un mayor avance del proceso de elaboración estratégica y se han definido líneas de acción, se ha impulsado la creación de instancias de diálogo público-privado como es el caso del Consejo Consultivo del Cacao.

Este Consejo, constituido formalmente en octubre de 2013 con la participación activa de los principales actores de la cadena productiva del cacao y productos elaborados, aprobó los lineamientos generales de una estrategia de mediano plazo orientada a fomentar la innovación en todos los eslabones de la cadena. El Consejo quedó integrado por representantes del gobierno y representantes de todos los gremios que participan en la cadena productiva del cacao (como la Asociación Nacional de Exportadores de Cacao (ANECACAO), la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Cacaoteras del Ecuador (UNOCACE) y la Federación Nacional de Cacaoteros del Ecuador (FEDECADE), entre otras). La coordinación es responsabilidad conjunta del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca —que también ha asumido la presidencia— y de un representante elegido por el sector privado. Su propósito principal es generar un amplio diálogo con el sector privado y facilitar la alineación de todos los órganos públicos que puedan aportar a la realización de la estrategia consensuada.

Esta es la primera acción concreta de coordinación público-privada en el marco de la estrategia nacional de cambio de la matriz productiva y se espera que no sea la única. Con diferentes velocidades y niveles de avance, esta estrategia contempla intervenir en 13 cadenas productivas con miras a construir lineamientos estratégicos consensuados entre los diferentes actores relevantes de la cadena. En una primera etapa, los esfuerzos se han centrado en promover y profundizar la articulación entre las diferentes instituciones del sector público, para posteriormente presentar al sector privado una propuesta consensuada para su discusión.

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

En esta nueva agenda de inversión para el desarrollo, el sistema financiero debe jugar un rol clave para potenciar la generación de ahorro y canalizarlo eficientemente con miras a financiar la inversión y la innovación tecnológica, y facilitar el acceso al financiamiento de los diversos agentes productivos como los hogares, las empresas y, en particular, las pymes<sup>1</sup>. El diseño y la construcción de un sistema financiero para el desarrollo productivo y el cambio estructural requiere incluir en el pacto una especial consideración del financiamiento inclusivo, sobre todo si se considera que en los sistemas financieros no inclusivos las firmas pequeñas y los individuos de menores ingresos no logran acceder a servicios financieros. Esto a su vez constituye un mecanismo que refuerza las desigualdades ya que estos agentes deben apoyarse únicamente en sus propios recursos.

Más allá de ampliar los bajos niveles de acceso financiero y bancarización de la región, es importante mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero en el circuito financiero formal. Lejos de ser un mecanismo de asistencia social, el sistema financiero es parte de una política de inversión para la inserción productiva y debe usarse como un instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas, mejorando así el aprovechamiento de los talentos empresariales y oportunidades de inversión. En este contexto, la banca de desarrollo puede jugar un papel esencial en el pacto para la inclusión financiera, promoviendo y articulando esfuerzos de cooperación público-privada a través de una mayor densificación del sistema financiero (véase el recuadro II.3).

### Recuadro II.3

#### Dos casos exitosos de financiamiento inclusivo y pymes

##### 1. Programa de cadenas productivas en México

A inicios de la década de 2000, el banco de desarrollo Nacional Financiera (NAFIN) de México decidió focalizar su actividad en el financiamiento de las pymes. La estrategia se basó en desarrollar una oferta de productos de alcance masivo y de bajo costo en el marco del programa de créditos y garantías al sector privado, uno de cuyos componentes es Cadenas Productivas, un programa de factoraje inverso (*reverse factoring*) que ha logrado atajar con éxito la desintegración de las cadenas de suministro, un problema crítico en México.

En Cadenas Productivas participan grandes empresas e instituciones gubernamentales, que invitan a sus proveedores (sean pymes o personas físicas) a formar una cadena. Para cada una de estas cadenas se desarrolla un sitio en Internet que se convierte en un mercado electrónico (*emarketplaces*) donde se realizan los intercambios de información, productos y servicios.

La pertenencia a una cadena productiva abre a los participantes opciones más atractivas de financiamiento. Uno de los instrumentos creados para tal fin es una plataforma tecnológica de factoraje electrónico, que permite a las pymes pertenecientes a una cadena productiva obtener financiamiento sobre las cuentas por cobrar, mediante el cobro electrónico de las facturas, antes de su fecha de vencimiento.

<sup>1</sup> La mayor profundización financiera debe conjugarse con condiciones adecuadas para que las pymes puedan lograr mayores niveles de profundización de capital (mayor capital por trabajador).

## Recuadro II.3 (continuación)

El servicio de factoraje inverso se distingue del de factoraje tradicional porque se orienta a un grupo selecto de pymes asociadas a la cadena de suministro de grandes empresas de reconocida fortaleza y solvencia. En el caso del factoraje inverso las empresas participantes son elegidas bajo estándares de la mayor exigencia en cuanto a solidez empresarial y riesgo, eliminándose así prácticamente el riesgo crediticio. En el caso del esquema de Cadenas Productivas de NAFIN, los participantes son grandes empresas del más alto nivel y sus proveedores. Además de reducir sustancialmente el riesgo, el factoraje inverso operado por NAFIN es muy eficiente pues todas las transacciones son electrónicas, lo que reduce los costos y los tiempos.

El financiamiento del factoraje lo otorga NAFIN, que opera como intermediario con otras instituciones financieras, bancarias y no bancarias. Puede otorgarse en moneda local o en dólares, con un monto máximo de 3,26 millones de unidades de inversión (UDI), que se reajustan diariamente según la variación del IPC. El plazo de financiamiento es de entre 30 y 120 días, opera con una tasa de interés determinada en función de la tasa de interés interbancaria de equilibrio y no cobra comisiones. Este sistema permite a las grandes empresas fortalecer sus programas de desarrollo de proveedores y a las pymes generar historiales de crédito que les abran la ruta al financiamiento de más largo plazo. Posteriormente, el servicio se amplió a las cadenas productivas internacionales y a las compras del gobierno a pymes. Hasta 2007 este programa había canalizado 135.000 millones de pesos de crédito y beneficiado a más de 15.000 empresas pertenecientes a más de 300 cadenas productivas.

La participación del programa Cadenas Productivas de NAFIN en el mercado aumentó del 2% en 2001 al 60% en 2004. Para 2009 las cadenas productivas estaban constituidas por cerca de 700 grandes compradores—el 36% del sector público y el 64% del sector privado—, alrededor de 215.000 pymes proveedoras afiliadas al programa (70.000 con expediente digital) y 39 intermediarios financieros (bancos, empresas de factoraje y otros intermediarios no bancarios). En 2009 se realizaron en promedio 10.000 transacciones diarias, con las que se apoyó aproximadamente a 27.000 pymes y se otorgaron alrededor de 200.000 millones de pesos en financiamiento. Desde el inicio del programa a principios de la década de 2000 hasta 2013 se han realizado 24.000 millones de operaciones, concentradas en el sector comercial, seguido por la industria y los servicios (41%, 35%, y 14% del total, respectivamente).

## 2. Fondo de capital semilla en Costa Rica

En octubre de 2011, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica lanzó el Fondo de capital semilla como medio de apoyo a los emprendimientos de las incubadoras de distintos sectores productivos que funcionan en dicho país, y que complementa la política pública de fomento a las pymes y al emprendimiento que lleva adelante ese Ministerio. La idea de este Fondo es apoyar los emprendimientos en sus etapas iniciales, incluidas las fases de investigación y desarrollo, los gastos operativos iniciales y la puesta en marcha, hasta que el negocio genere ingresos o atraiga la atención de otros inversionistas. En esas etapas iniciales el riesgo normalmente es elevado y el crecimiento bajo, razón por la cual es más difícil acceder a fuentes tradicionales de financiamiento en la banca comercial, que tiende a canalizar recursos hacia actividades con mayores grados de madurez y menor riesgo.

El primer Fondo de capital semilla se constituyó a través del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), tras el cual se busca avanzar en la creación de otros instrumentos para el

### Recuadro II.3 (conclusión)

acompañamiento financiero de nuevos emprendedores, como los capitales de riesgo y capitales ángeles. En una primera etapa, el SBD entrega montos por un máximo de 13 millones de colones (unos 26.000 dólares) —que son no reembolsables— y el emprendedor debe tener la capacidad de aportar un 20% del total de la inversión prevista. En una etapa posterior, el SBD entrega créditos de hasta 52 millones de colones (104.000 dólares), que deben reembolsarse en la medida que el negocio genere flujo de caja en un plazo máximo de siete años. Cabe destacar que el desembolso de recursos se realiza conforme al plan de negocios que contemple el proyecto, de manera escalonada según se vayan cumpliendo las acciones convenidas al momento del acuerdo. Antes de cada nuevo desembolso, el SBD monitorea que los recursos hayan sido utilizados en las actividades para los cuales estaban destinados.

En 2013, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el SBD seleccionaron, de entre 41 proyectos recibidos, 13 proyectos ganadores del primer concurso de capital semilla conforme al principio de otorgar financiamiento en la medida que se trate de proyectos o ideas que demuestren ser técnica, comercial y financieramente viables. En esa oportunidad, se eligieron 13 proyectos del área tecnológica —tecnologías digitales, energías alternativas y biotecnología, entre otros— que en total reciben 860 millones de colones (1,7 millones de dólares) provenientes del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE). La intención de este programa es realizar dos convocatorias al año para capital semilla, con el fin de abarcar a un sector de elevado talento pero que carece de opciones de financiamiento. Además de las áreas de tecnología, en la segunda convocatoria (febrero de 2014) se incorporan proyectos agroindustriales de zonas rurales del país.

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

Si el incremento de la inversión debe acompañarse de políticas industriales, estas deben considerarse políticas de Estado al menos por dos razones. Primero, porque la política industrial es el eje central para vincular instituciones con estructuras en la dirección del cambio estructural. En la región hay un gran rezago respecto de estas políticas, hecho que ha sido largamente planteado por la CEPAL (véase CEPAL, 2012). Construir políticas industriales e impulsarlas es una prioridad estratégica del desarrollo y, por tanto, compete al desarrollo institucional del Estado. Segundo, porque el sector empresarial privado en la región no ha mostrado ímpetu ni voluntad clara para invertir en innovación y desarrollo. En este marco, los Estados deben encarar conjuntamente los rezagos y las brechas de productividad, así como la falta de inversión y priorización de la investigación y el desarrollo tecnológicos.

- i) La inversión es la principal fuente de cambio estructural y de incorporación de progreso tecnológico, por lo que requiere un apoyo especial que se refleje en:
  - un marco institucional que favorezca una visión estratégica de largo plazo de los proyectos de inversión, la coordinación entre el Estado y los agentes productivos en el diseño y la ejecución de políticas y programas, y la prevención y gestión de conflictos;

- una política macroeconómica de corto plazo que garantice la estabilidad financiera y de precios, así como una trayectoria estable de crecimiento y de uso pleno de la capacidad instalada mediante políticas contracíclicas y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos internos y externos, y
  - una relación complementaria de políticas macroeconómicas que aseguren precios relativos que estimulen la inversión en los sectores transables<sup>2</sup>, políticas de capacitación que faciliten la adaptación de los trabajadores —incluidos los jóvenes— al cambio estructural, políticas ambientales que favorezcan inversiones que cumplan con requisitos de sostenibilidad y que no generen externalidades negativas que dañen al conjunto de la dinámica de inversión, y políticas industriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes que favorezcan una mayor productividad.
- ii) Puesto que los mayores niveles de inversión y su diversificación impulsan el aumento de la productividad, la política industrial debe favorecer la inversión en los sectores transables intensivos en conocimientos mediante subsidios fiscales, apoyo crediticio e inversión pública complementaria.
  - iii) Las políticas de estímulo a la inversión deben tomar en cuenta su impacto en términos de innovación, aprendizaje y empleos de calidad. Además, se debe evitar que la inversión extranjera directa se limite a actividades de ensamblaje o a la explotación de recursos naturales sin articulaciones con el resto de la actividad productiva nacional, y promover que sea creadora de articulaciones y oportunidades de aprendizaje hacia el interior de la estructura productiva<sup>3</sup>.
  - iv) Una política para reducir la heterogeneidad estructural y favorecer la igualdad requiere que las pymes se incorporen a los circuitos más dinámicos de la producción (dimensión sectorial o de actividad) y que tengan capacidades de innovación y aprendizaje (construcción de capacidades endógenas), a lo cual pueden contribuir las agencias de desarrollo y los bancos públicos de fomento; a su vez, promover la vinculación de las pymes a las cadenas globales de valor es positiva y deseable, y las instituciones de financiamiento en este ámbito deben identificar emprendimientos dinámicos y de alto impacto.
  - v) Se debe crear un marco institucional en que la oferta y demanda de tecnología se complementen mediante: el desarrollo de redes y apoyos en ciencia y tecnología para las firmas innovadoras, de manera que puedan acercarse a la frontera tecnológica;

<sup>2</sup> Si bien el manejo del tipo de cambio real puede ayudar a incentivar la inversión en bienes transables, no debe sustituir los esfuerzos —de más largo plazo— de incrementar de manera sostenida el factor total de productividad de los sectores transables y no transables. Esto último debe ser uno de los principales objetivos para garantizar el crecimiento en el largo plazo.

<sup>3</sup> La inversión extranjera directa debe aprovecharse en su potencial de transferencia tecnológica a las empresas locales. En tal sentido, las instituciones de apoyo en ciencia y tecnología deben promover la formación de relaciones mutuamente beneficiosas entre las empresas intensivas en tecnología y las locales.

- la asociación entre agentes públicos y privados en actividades científicas y tecnológicas y de investigación y desarrollo, y el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos financieros que posibiliten la inserción de firmas innovadoras en mercados fuertemente competitivos.
- vi) Una política de financiamiento inclusivo debe orientarse a brindar acceso a los servicios financieros a quienes carecen de servicios financieros formales, y a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero por parte de quienes participan en el circuito financiero formal. En este marco, se debe potenciar la innovación financiera como instrumento para profundizar la inclusión financiera de los hogares y las empresas a través de una mayor densificación del sistema financiero.
  - vii) Potenciar la innovación financiera para la inclusión requiere además un esfuerzo de articulación de las agendas públicas y privadas. En este marco deben generarse espacios y mecanismos para que, con la ayuda de incentivos adecuados, las políticas públicas puedan atraer y canalizar los esfuerzos del sector privado hacia objetivos de productividad con claros efectos positivos de inclusión en el mundo laboral.
  - viii) Un pacto para el financiamiento inclusivo debe reforzar la presencia de la banca de desarrollo, tanto para movilizar recursos para el financiamiento de largo plazo en distintos segmentos de estratos de ingresos, como para complementar las actividades comerciales de la banca privada.

## C. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo

Una parte muy importante de las desigualdades de las sociedades latinoamericanas se generan y perpetúan en el mundo del trabajo, dado que allí obtienen las personas el grueso de los ingresos para los hogares. Persiste la alta heterogeneidad productiva, lo que —junto con la debilidad de las instituciones laborales— deriva en una alta heterogeneidad salarial. Las brechas de género y etnia en el acceso al empleo, la distribución ocupacional y las remuneraciones siguen siendo altas. Más aún, el mundo del trabajo condensa distintos aspectos de la igualdad compleja que aquí se propone como valor del desarrollo. Los ingresos laborales y su distribución determinan la igualdad o desigualdad de medios; el acceso y la calidad del empleo plasman derechos fundamentales, y las múltiples formas de discriminación atentan contra la igualdad asociada al reconocimiento recíproco y al pleno ejercicio de capacidades adquiridas.

En este marco de desigualdades múltiples en el mercado laboral es fundamental la acción del Estado en el campo productivo, en la regulación e institucionalidad laborales, en las políticas de mercado de trabajo y en la redistribución en materia de cuidado infantil. El fortalecimiento de las instituciones laborales permite avanzar hacia una mayor formalización

del empleo en una región donde la alta informalidad ha sido muy refractaria al descenso. Esto ayuda también a aplicar de forma más oportuna y efectiva la legislación laboral, distribuir de manera más justa la apropiación de beneficios y potenciar el reconocimiento recíproco entre los distintos actores que participan en el mundo del trabajo. De esta manera, la reforma de las instituciones juega un papel clave para acompañar, con efectos sinérgicos en igualdad e inclusión, los cambios que se den en la estructura productiva.

El pacto representa una visión estratégica y un programa de amplio apoyo para reducir las brechas de productividad, de ingresos laborales y de calidad del empleo, y equilibrar —en lo que respecta a los tiempos y a la distribución por género— el trabajo remunerado y no remunerado. Ante un mundo laboral segmentado y fuertemente condicionado por la heterogeneidad estructural, el pacto debe vincular la transformación de la estructura con avances en el mundo del trabajo, tanto institucionales como de productividad convergente. Se trata de modificar coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en favor de una mayor igualdad y sostenibilidad. Para ello la sociedad debe pactar por el incremento de la creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con una mayor inversión productiva.

Una política integral del trabajo debe coordinar las políticas macroeconómicas —en particular, sus dimensiones contracíclicas— y sectoriales con la política laboral para: asegurar la prioridad del objetivo de empleo productivo y trabajo decente en el diseño de las políticas macroeconómicas; reducir a un mínimo las pérdidas de empleo y asegurar la protección de los desempleados durante las fases bajas del ciclo económico y de recomposición de la matriz productiva, y favorecer un desplazamiento de la estructura productiva de manera que se reduzcan las brechas internas y externas de productividad y se promuevan las capacidades en el mundo del trabajo.

- i) La institucionalidad laboral debe partir del reconocimiento mutuo de los actores sociolaborales y cumplir con el doble objetivo de favorecer un funcionamiento eficiente del mercado laboral y proteger a los actores menos fuertes de este mercado.
- ii) La institucionalidad laboral debe sentar las bases para favorecer el aumento de la productividad y su apropiación equitativa, y asegurar una oferta adecuada de trabajo calificado y de capacidades asociadas a los nuevos sectores para elevar el contenido de conocimientos e innovación de la producción local. Además, debe garantizar una distribución justa de los ingresos, específicamente de las ganancias de productividad.
- iii) Se recomienda adoptar una política de salarios mínimos como parte del pacto para la institucionalidad laboral planteado como política de largo plazo, con un aumento progresivo del salario mínimo, que sea coherente con las políticas macroeconómicas, productivas y de crédito. Este debate puede servir para coordinar las políticas sobre salarios mínimos de los distintos países.

- iv) La institucionalidad laboral debe velar por una mayor protección frente al desempleo. Como se planteó en CEPAL(2010), los seguros de desempleo deben establecer o expandir su base de financiamiento —desde contribuciones hasta rentas generales— y sus criterios de elegibilidad —desde trabajadores formales con bastante antigüedad hasta formas más precarias y temporales. Se debe apuntar a crear sistemas públicos nacionales de empleo que incluyan y complementen los seguros de desempleo así como los servicios de intermediación laboral, de certificación de competencias y de capacitación. Especial atención debe prestarse al desempleo juvenil dado que su incidencia relativa es mucho mayor que la del desempleo adulto.
- v) Se recomienda además instituir un fondo de desempleo con criterio contracíclico (en períodos de crisis de empleo), articulado con políticas activas de empleo, como la creación directa de empleo por parte del Estado, y con políticas de capacitación y articulación de oferta y demanda laboral.
- vi) En ese sentido, la articulación entre la institucionalidad laboral y la protección social constituye un ámbito de especial importancia para la elaboración de pactos sociolaborales. El pacto debe establecer mecanismos que eviten el desincentivo a la participación en el mundo del trabajo y que promuevan una mayor convergencia entre las políticas de bienestar social —sobre todo transferencias y apoyo a sectores con escasos ingresos— y las de inserción o reinserción en el mundo del empleo.
- vii) La institucionalidad laboral debe velar por la formalización empresarial y laboral a través de distintos mecanismos regulatorios y de incentivos a la formalización.
- viii) La institucionalidad laboral debe también revertir la discriminación por género, etnia y edad en el acceso, las retribuciones, las trayectorias y la fijación de roles en el ámbito del trabajo.
- ix) Para transversalizar el enfoque de género en el empleo es necesario superar las restricciones impuestas por la actual división sexual del trabajo, fomentar la inserción de las mujeres en el empleo productivo y combatir la discriminación mediante diversas acciones diferenciadas en el ámbito de las instituciones, las políticas y los programas, con pleno reconocimiento del trabajo no remunerado. La autonomía económica de las mujeres debe ser un punto de articulación entre las políticas de género y las políticas laborales con enfoque de género.
- x) Se debe estandarizar y fortalecer el marco normativo de la responsabilidad social empresarial en los ámbitos laboral, ambiental y social.



## D. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos

La institucionalidad del Estado social tiene por principales objetivos reducir las brechas en cuanto a oportunidades y logros, fortalecer a la población frente a riesgos y vulnerabilidades, y promover e invertir en capacidades humanas con el doble criterio de igualdad y productividad.

Para ello, el pacto para el bienestar y la calidad de servicios de interés público debe contener políticas que garanticen el acceso universal a umbrales aceptables de consumo y regulaciones que contrapesen las distorsiones y los riesgos que se generan en mercados de provisión de servicios. Además, el pacto social debe también ser parte constitutiva de la estrategia de cambio estructural con igualdad. En este sentido, debe incluir medidas para favorecer la plena incorporación de la mujer al empleo remunerado; garantizar una adecuada inversión en primera infancia, educación y salud, y promover la generación y difusión de conocimiento y habilidades para fortalecer las capacidades de la población y prepararla para ser parte y motor de una economía del conocimiento y el progreso técnico.

En materia social se ha destacado el rol central del Estado para proveer a la agenda de la igualdad con sus pilares de protección y promoción sociales (CEPAL, 2010). El Estado es fundamental porque el mercado, librado a sus propios mecanismos en la provisión de bienestar y en la economía de la oferta y demanda de servicios de interés público, ha exacerbado brechas de calidad y de logros en lugar de cerrarlas. Asimismo, es perentorio avanzar hacia un papel más activo del Estado en el bienestar.

En este marco, se requiere un pacto fiscal que provea los recursos necesarios para sufragar el gasto social y las políticas sociales. Esto es especialmente relevante en algunos países de la región donde la cuantía de ese gasto —tanto en términos relativos como absolutos— es claramente insuficiente para que la política social se convierta en una herramienta decisiva en la provisión de niveles mínimos de bienestar. Es necesario incrementar el gasto público social para alcanzar niveles cercanos o superiores al 19% del PIB y potenciar su sesgo contracíclico. Pero el aumento del gasto por sí solo es insuficiente. Se requiere también una nueva arquitectura para ese gasto: más igualitaria, adecuada a las actuales estructuras de riesgo y orientada a activar las capacidades productivas de los países.

Además de incrementar los recursos, el pacto debe también incorporar cambios institucionales para dotar a la política pública del reconocimiento y de la capacidad de gestión necesarios para hacer converger a una amplia mayoría de la población en el uso de servicios públicos y el consumo de bienes de interés público, que sean ofertados con mayor calidad y oportunidad. También es necesario el rol conductor del Estado en la construcción de redes de protección social con vocación universal y la reducción de las brechas en la cobertura y calidad de las prestaciones en materia de salud, políticas de cuidado, programas de apoyo a las familias vulnerables y seguridad social, con el establecimiento de un sistema

de pensiones y jubilaciones basado en un fuerte pilar solidario que proteja a la población vulnerable en las distintas etapas del ciclo de vida (véase el recuadro II.4). En el plano de la educación, solo el Estado puede emprender profundas reformas para reducir las brechas en el desarrollo de capacidades de los distintos grupos de la sociedad y adecuar los aprendizajes a los desafíos que imponen el cambio estructural, las transformaciones culturales y la plena participación ciudadana en sociedades democráticas. Finalmente, la transversalización de género en las políticas públicas y en el mundo del trabajo, así como la naturaleza específica de los problemas y desafíos asociados a los pueblos indígenas, requieren claramente del rol coordinador y regulador del Estado, a fin de armonizar el vector de la igualdad de medios con los vectores de igualdad de reconocimiento recíproco y de autonomía.

#### Recuadro II.4

##### **La construcción intersectorial de una política social inclusiva con lógica de ciclo de vida: el caso de “Incluir para Crecer” en el Perú**

En el marco de la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, actualmente se viene ordenando y articulando la discusión de la política de desarrollo e inclusión social al interior de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) del Gobierno del Perú. La CIAS es un espacio multisectorial de discusión de la política y gasto social del Estado integrado por 12 ministros de Estado y cuya secretaría técnica recae sobre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

La Estrategia es el marco para que todos los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera articulada y coordinada a favor de la población en mayor situación de pobreza y exclusión, actuando bajo un enfoque de ciclo de vida. Su objetivo es reducir las brechas actuales en cobertura y calidad de servicios públicos y desarrollo de capacidades, y generar igualdad de oportunidades sin importar el lugar de nacimiento, el nivel de ingresos y el idioma o nivel de educación de los padres.

La implementación de la Estrategia, que fue refrendada por 14 ministros en abril de 2013 y que viene siendo liderada por el MIDIS, se realiza en estrecha relación con los sectores, los gobiernos regionales y locales, reconociendo las competencias y los procesos en marcha, asegurando que la Estrategia aporte a sus prioridades y brindando asistencia técnica y acompañamiento para consolidar las capacidades de gestión necesarias para su implementación.

La Estrategia prioriza cinco ejes estratégicos en un enfoque inclusivo de ciclo de vida:

1. Nutrición infantil (0 a 3 años).
2. Desarrollo infantil temprano (0 a 5 años).
3. Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia (6 a 17 años).
4. Inclusión económica (18 a 64 años).
5. Protección del adulto mayor (65 años a más).

## Recuadro II.4 (conclusión)

Los resultados esperados de cada eje son:

- Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil.
- Incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en la primera infancia.
- Incrementar las competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional, de acuerdo a la edad.
- Incrementar el ingreso autónomo de los hogares.
- Incrementar el bienestar de los adultos mayores.

A través del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), el gobierno peruano impulsa el logro de resultados contenidos en los ejes 1 y 2 de la Estrategia. El FED se constituye en un mecanismo que genera incentivos para la eficiencia y efectividad de la ejecución de los recursos públicos y representa un “premio” para la mejora en la gestión de entidades nacionales y de gobiernos regionales. En el marco del eje 4 de la Estrategia, a través del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) el gobierno financia obras de infraestructura que permiten cerrar brechas de cobertura y calidad de servicios básicos (tales como agua, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones, caminos vecinales y caminos de herradura) a favor de la población rural de 570 distritos históricamente excluidos del desarrollo del país, en los cuales viven alrededor de 3,2 millones de peruanos. FONIE se ha sumado a otros programas para financiar, de manera conjunta, “paquetes de infraestructura” cuyo efecto multiplicador de ingresos cuenta con amplia evidencia nacional e internacional.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú.

- i) Es preciso avanzar hacia una plataforma universal de protección social, mediante sistemas cada vez más integrados basados en fuertes pilares solidarios no contributivos, en consonancia con el enfoque de igualdad de derechos (véase el recuadro II.5). Para ello, el pacto debe plantear una hoja de ruta, con una ampliación progresiva de la cobertura y las prestaciones y el incremento complementario de los recursos para llevar a cabo esa ampliación. Es también necesario ampliar la oferta de programas asistenciales y definir al mismo tiempo trayectorias y mecanismos para vincularlos con el desarrollo de capacidades y políticas de reconocimiento, con el fin de que tiendan a promover —y no a inhibir— la autonomía de las personas. En este contexto, el pacto debe también desarrollar una red pública de cuidados que permita conciliar el trabajo remunerado y el no remunerado y facilite el ingreso de las mujeres al mercado laboral.

## Recuadro II.5

### **La construcción de un pacto para la creación de un pilar solidario: la reforma del sistema previsional de Chile, 2005-2008**

La reforma de 2008 del sistema previsional de Chile fue aprobada con el apoyo de todas las fuerzas políticas. Tuvo implicancias fiscales y sociales de primer orden, pues colmó vacíos de cobertura, igualó condiciones de acceso, garantizó pisos mínimos de bienestar durante la vejez y dio mayor capacidad regulatoria y fiscal al Estado. En especial, estableció un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) que definió beneficios universales y devolvió al Estado el papel de garante de la seguridad social para el 60% de la población más pobre. El SPS incluyó una Pensión Básica Solidaria (PBS) dirigida a las personas sin ahorros previsionales suficientes para obtener una pensión mínima garantizada, así como un Aporte Previsional Solidario (APS) dirigido a cotizantes con bajos recursos acumulados con el fin de garantizarles mejores pensiones. En el caso de las mujeres, introdujo una prestación universal mediante el otorgamiento de un bono previsional por cada hijo nacido vivo o adoptado, un beneficio otorgado a todas las mujeres, hubiesen o no contribuido al sistema de pensiones, e independientemente de su condición o no de pobreza. El SPS incluyó además subsidios previsionales para la contratación de trabajadores jóvenes y medidas para aumentar la cobertura y los beneficios de los trabajadores independientes. También reforzó la capacidad regulatoria del Estado sobre el sistema previsional y sobre la Industria de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP). El carácter trascendental de esta reforma estribó también en que se trataba de un sector emblemático de política pública que hasta ese momento se mantenía sin cambios estructurales desde el giro al modelo previsional impuesto durante el régimen militar en 1981. Además, se trataba de un sector con actores privados de gran influencia: la industria de las AFP.

Cuatro etapas caracterizaron el proceso político-institucional que dio origen a esta reforma. Durante la campaña presidencial de 2005 la reforma del sistema previsional alcanzó la cúspide de la agenda pública al ser integrada al programa electoral de la candidata de la Concertación de Partidos por la Democracia, Michelle Bachelet, quien en 2006, ya en el gobierno, convocó un Consejo Asesor Presidencial (CAP) conformado por un grupo plural de expertos reconocidos en materia previsional. Este incluía voces favorables y críticas del sistema, y recibió el mandato explícito de elaborar un diagnóstico exhaustivo, consultar al conjunto de actores sociales y económicos relevantes, y elaborar una serie de propuestas factibles para llenar vacíos de cobertura, reducir desigualdades en general y de género en particular, y garantizar pensiones mínimas al conjunto de la población. El diagnóstico elaborado por el CAP se basó en una creciente evidencia empírica de las insuficiencias e inequidades del sistema previsional. Sobre la base de las recomendaciones del CAP, un Consejo de Ministros encabezado por las carteras de Trabajo y Hacienda elaboró un proyecto de ley que fue presentado al poder legislativo. Tras negociaciones en ambas cámaras del Congreso y algunas modificaciones, la reforma fue aprobada por unanimidad. Entre los elementos negociados cabe destacar la cesión por parte del gobierno de no incluir en el proyecto principal disposiciones que permitían a la banca (privada y pública) participar y competir en la administración de fondos de pensiones.

El elemento característico de este proceso de pacto fue la ventana de oportunidad política en que confluyeron: i) el acceso de la reforma previsional como tema prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental; ii) la disponibilidad y acumulación durante los años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de

## Recuadro II.5 (conclusión)

cobertura y equidad; iii) la elaboración de una propuesta por parte de una instancia plural técnicamente competente y reconocida por los principales actores políticos (el CAP), y iv) la disposición de estos actores a negociar una reforma que permitía avances en materia social, sin por ello cuestionar en su totalidad los rasgos e intereses asociados al sistema previsional de capitalización individual.

**Fuente:** Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008", *serie Políticas Sociales*, N° 183, (LC/L.3665), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2013. Andras Uthoff (2011), "La reforma del sistema de pensiones en Chile", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 240 (LC/L.3422), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2011.

- ii) El pacto para el bienestar social debe fijar estándares en las transferencias que protejan frente a la vulnerabilidad de ingresos. Para ello se debe, en primer lugar, operar un sistema de transferencias de ingresos focalizadas o universales para un piso básico de rentas generales para la tercera edad, y desarrollar otros sistemas de garantías de ingresos no dependientes del mercado laboral, con flexibilidad y capacidad de expansión en contextos recesivos. En particular, destacan la creación y expansión de las transferencias de ingresos (complemento básico) a familias vulnerables con hijos, de base no contributiva, y el otorgamiento de subsidios a hogares vulnerables que pierden coberturas contributivas en contextos de crisis.
- iii) Las políticas de salud deben apuntar hacia un sistema menos segmentado de salud y proporcionar a toda la población —sin importar el poder adquisitivo o la formalidad laboral— un paquete básico de prestaciones preventivas y de atención, en todos los niveles y de calidad adecuada.
- iv) En el campo de la educación, donde las desigualdades de origen se reproducen secularmente en lugar de revertirse, el Estado debe aumentar la cobertura en la educación preescolar —sobre todo en los sectores que no pueden costearla por sus propios medios—, ampliar la jornada escolar en la educación pública, velar por la conclusión de la educación secundaria en sectores de menores ingresos y por el cierre paulatino de las brechas de calidad y aprendizaje dentro de la oferta pública y entre la educación pública y la privada, y desarrollar una plataforma universal de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la educación pública.
- v) En lo relativo a los pueblos indígenas no basta con llevar a cabo acciones en materia de reconocimiento de derechos y de valoración de la diversidad cultural. Es también necesario gestionar e impulsar políticas que mejoren sensiblemente, desde el respeto y reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos, el acceso al goce de los

derechos sociales y los bienes públicos, al control, disfrute y aprovechamiento de los recursos materiales e intelectuales de que disponen en sus territorios, y a una mayor dotación de recursos públicos para diseñar y poner en práctica sus propios procesos de desarrollo. Un pacto o un acuerdo nacional por la igualdad presupone establecer como objetivo nacional la disminución de la pobreza de manera consistente y el cierre continuo de las brechas de desigualdad en que viven los pueblos indígenas de la región. Para lograrlo es necesario establecer políticas de largo aliento que combinen adecuadamente la lógica del reconocimiento con la lógica de la redistribución, incorporar la erradicación de la discriminación y el racismo como tema central de política pública y definir políticas consistentes, metas ambiciosas y procesos adecuados de participación y consulta.

Pero el bienestar social no solo opera por vía del mundo del trabajo y de la protección social. También es clave construir un pacto que vincule los patrones de consumo —o de uso de los frutos del crecimiento de los ingresos y del financiamiento— con una mayor igualdad en el acceso al bienestar. Esto no significa aplicar políticas de coerción frente a las legítimas aspiraciones de consumo de las personas, sino procurar los incentivos, desincentivos y compensaciones que favorezcan el equilibrio entre el gasto privado y la oferta de servicios públicos y bienes de interés público.

La institucionalidad social debe incorporar en su agenda la provisión de servicios y bienes de interés público fundamentales —como la seguridad ciudadana, la protección del medioambiente y el ordenamiento urbano— y garantizar su financiamiento en todo el territorio. Las regulaciones, los sistemas impositivos y las inversiones urbanas deben limitar las opciones de salida de los sectores altos y medios altos de los males públicos por vía del mercado (barrios privados, seguridad privada y transporte privado, entre otros) y promover los usos colectivos (transporte público, espacios públicos comunes y calidad de los sistemas de manejo de residuos). Los sistemas de servicios básicos de salud y educación deben ser de calidad adecuada para lograr la adhesión de los sectores medios.

La provisión de servicios públicos que puedan ser usados transversalmente por distintos sectores de la población en estos ámbitos es, a la vez, condición y contenido, medio y fin de pactos sociales. Se trata de revertir el círculo vicioso que vincula la segmentación público-privada en la provisión de bienestar con la dificultad para generar pactos sociales, y avanzar hacia círculos virtuosos de mayor cohesión, mejor disposición a pactos y una utilización más compartida y de mejor calidad de los servicios de uso público. En este marco, el pacto social debe definir un conjunto de bienes y servicios de interés público que ponga límites oportunos a la privatización del bienestar básico. Por lo tanto, debe apuntar al universalismo en la provisión de estos bienes y servicios, evitando la segmentación en que suelen incurrir políticas focalizadas de tipo asistencial, o bien exclusivamente contributivas en el aseguramiento, o bien de soluciones de mercado.

Todos somos consumidores y ciudadanos, pero no se puede sacrificar el sentido de ciudadanía o subsumirlo en el consumo. Por el contrario, el consumo debe entenderse en el marco de la ciudadanía social, es decir, como un ámbito de bienestar para todos. Asimismo, es también importante que el pacto de consumo ciudadano incluya regulaciones que eviten el abuso al consumidor, sea por falta de información, por precios abusivos o por la no provisión de servicios de calidad o en tiempo oportuno.

Un pacto social en torno al consumo requiere de al menos tres líneas de acuerdo.

- Una ecuación que vincule una fiscalidad más robusta y progresiva con un claro mejoramiento de la provisión de servicios públicos para consumos fuertemente ligados al bienestar y al desarrollo de capacidades, principalmente en los ámbitos del transporte, la salud, la educación, el medio ambiente, la conexión a servicios y la seguridad pública. Un pacto social en torno a esta moneda de dos caras es, a la vez, medio y fin para una mayor cohesión social o una mejor calidad de sociedad.
- El pacto debe establecer instrumentos y políticas para adecuar la expansión del consumo a la inversión productiva. Una sociedad de alto consumo pero con una producción poco diversificada y altamente dependiente del valor de sus materias primas es poco sostenible. La expansión del consumo en aras de un mayor bienestar general debe armonizarse con una inversión productiva que promueva una mayor inclusión social en el empleo, y que pueda enfrentar restricciones externas con mayor productividad. El equilibrio entre la dinámica del consumo y la producción es también clave para equilibrar la cuenta corriente en el largo plazo. Así, un pacto para la sostenibilidad y la igualdad debe contribuir a expandir el acceso al bienestar que el consumo hace posible y, a la vez, debe dotar al conjunto de la sociedad de mayores capacidades y activos productivos.
- El pacto para el consumo ciudadano debe asignar al Estado las funciones claramente definidas para regular y fiscalizar a los proveedores —públicos y privados— de bienes y servicios que inciden en la calidad de vida de los consumidores o usuarios. Esta regulación “ciudadaniza” el consumo, permitiendo a consumidores y usuarios exigir la calidad y oportunidad en la provisión de estos bienes y servicios, así como su justo precio.

## **E. Pacto para la sostenibilidad ambiental**

La sostenibilidad ambiental plantea enormes desafíos en materia de solidaridad intergeneracional, de reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental en sus múltiples formas y por el agotamiento de recursos no renovables, y de acuerdos que trascienden las fronteras nacionales, dado que las responsabilidades en ese ámbito atañen a todo el planeta. Estos pactos se caracterizan por dos rasgos particulares: la necesidad de establecer acuerdos en el ámbito nacional e internacional y el fuerte involucramiento de la sociedad civil en ambas escalas.

No cabe duda de que en la última década las cuestiones ambientales y el debate por el acceso a bienes públicos han adquirido mayor relevancia en la agenda política, tanto a nivel nacional como internacional. Los movimientos ambientales se han ampliado para enriquecer los objetivos y las estrategias de algunas luchas sociales y articular sus demandas en asociación con las luchas indígenas, campesinas y populares por la defensa de la tierra, el acceso al agua, el impacto de las industrias extractivas y la calidad de vida en las ciudades, entre otras. Las demandas han evolucionado más allá de la prevención de los daños al medio ambiente para considerar la sostenibilidad ambiental como elemento fundamental para el bienestar presente y futuro. Las organizaciones sociales han reorientado su agenda política hacia la construcción de una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos y responsabilidades en torno al desarrollo sostenible y han integrado al debate la igualdad en relación con el acceso a los recursos naturales, el derecho a un ambiente sano y el acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental.

El creciente involucramiento de la sociedad civil organizada en torno a demandas de sostenibilidad ambiental ha ido acompañado, además, de mayores espacios para su participación en los foros internacionales, especialmente desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) en 1992. A partir de dicha conferencia, las organizaciones no gubernamentales participaron en todos los encuentros multilaterales que se celebraron en la década de los noventa y que se conoce como el ciclo social o la década normativa de las Naciones Unidas. Los acuerdos de estas conferencias se retroalimentaron entre sí y contribuyeron a la consolidación ético-política de un nuevo régimen de cooperación expresado en nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional (véase el recuadro II.6). Estos nuevos principios se derivan de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y se han incluido en acuerdos vinculados al desarrollo sostenible como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros.

La mayor toma de conciencia actual en torno al medio ambiente está poniendo de relieve nuevas áreas de conflicto potencial entre los países industrializados y los países en desarrollo, entre la protección ambiental y el crecimiento económico, y entre esta generación y la siguiente. Esto significa que el consumo actual no debe comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Como se verá en el punto siguiente, es imperativo incluir los recursos naturales en esta ecuación ya que su actual extracción podría provocar escasez en el futuro. Por ello, los métodos y frutos de dicha producción deben diseñarse de tal forma que tengan un fuerte componente distributivo y no acumulen pasivos ambientales.



## Recuadro II.6

**Pactos globales por la sostenibilidad ambiental: principios clave de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**

El Principio 7, responsabilidades comunes pero diferenciadas, tiene importantes consecuencias políticas, pues reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional tras haber sometido al medio ambiente mundial a un conjunto de externalidades acumulativas producto de su trayectoria de industrialización. Este principio implica que los países industrializados deben asumir mayores compromisos que los países en desarrollo en el contexto de los acuerdos multilaterales ambientales, y refleja las diferencias existentes entre diversos grupos de países, tanto respecto de su participación histórica en la generación de externalidades ambientales negativas a nivel mundial como de sus compromisos específicos de emprender acciones mitigadoras de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas.

En el Principio 15, también denominado criterio de precaución, se señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. La experiencia ha demostrado que la certeza científica a menudo llega demasiado tarde para el diseño de respuestas ambientales apropiadas frente a tendencias irreversibles o frente a procesos con un importante grado de inercia.

El Principio 16, quien contamina paga, recomendado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1972, ha sido consagrado en resoluciones y declaraciones y se acepta progresivamente como un principio internacional y de aplicación legal, al conceptualizar derechos y formular leyes y reglamentos en materia ambiental. La aplicación exhaustiva de este principio debería contribuir a la internalización completa y a una distribución más equitativa de los costos ambientales relacionados con la producción y el consumo de un producto en el sistema de precios, en que se refleje la totalidad de los costos vinculados a la degradación de recursos, la contaminación y otras externalidades ligadas a la producción o al consumo de un bien o servicio específico.

El Principio 10, derecho a saber, se vincula al derecho de los trabajadores y las comunidades de contar con información precisa sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su actividad laboral o su entorno habitacional. Este derecho es un concepto jurídico que está cobrando creciente importancia en el diseño de los instrumentos de gestión ambiental de última generación basados en incentivos reputacionales a través de la generación, el libre acceso y la diseminación pública de información sobre el desempeño ambiental de los agentes económicos.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

En la región es clave conjugar los desafíos de sostenibilidad ambiental con un cambio estructural capaz de elevar la productividad y cerrar las brechas entre los distintos grupos para poder avanzar hacia una mayor igualdad. Por ello, en el pacto no puede faltar el tránsito hacia una economía verde así como instrumentos de política para orientar el consumo hacia menores niveles de contaminación y desechos, y hacia un mejor equilibrio entre consumo privado y oferta de servicios públicos.

- i) En el ámbito de las negociaciones internacionales, se deben propiciar visiones comunes y construir alianzas entre los países de la región para que la seguridad climática global se considere un bien público internacional cuya provisión requiere de mayores acciones por parte de los países industrializados basadas en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (véase el recuadro II.5).
- ii) Es necesario consagrar políticas públicas orientadas a la adaptación frente al cambio climático, fundamentalmente a través de un modelo de gestión de riesgos en que se fortalezca, entre otras cosas, la resiliencia de las comunidades y se reduzcan los riesgos frente a los desastres naturales.
- iii) Se debe gestionar un ordenamiento territorial que regule los cambios de uso del suelo y proteja la biodiversidad con el fin de preservar aquellos ecosistemas críticos para la vida humana.
- iv) A través de estos pactos debe fijarse la definición de la matriz energética, mediante procesos de consulta que engloben a los expertos y a la ciudadanía, provean de voluntad política a una amplia gama de actores para invertir en una matriz sostenible en el tiempo, minimicen la reducción de las fuentes no renovables y contaminantes de energía y muestren a la ciudadanía los beneficios en el largo plazo de inversiones que pueden ser costosas en el corto plazo.
- v) Es necesario mejorar la provisión de servicios públicos de calidad, especialmente en aquellas áreas con mayores externalidades negativas, como el transporte, para conciliar el bienestar generado por el consumo con los límites al bienestar impuestos por la externalidad negativa de este en el medio ambiente, sobre todo la contaminación.
- vi) Se debe regular el uso del agua en función de las necesidades de consumo de las personas y de las unidades productivas, gravando o sancionando los abusos en el uso de agua, la captación de fuentes y cursos de agua en perjuicio del acceso de grupos y poblaciones, y la contaminación del agua por desechos provenientes de hogares, procesos industriales o explotación de recursos naturales. Asimismo, se debe velar por la preservación de la riqueza en la disposición de acuíferos por parte de la región para garantizar el acceso oportuno de las próximas generaciones al agua, y normar la distribución del servicio con criterios de precio justo, acceso igualitario y, allí donde resulte conveniente, tarifas diferenciadas según las capacidades de pago.
- vii) Es preciso asegurar una orientación estratégica del conjunto de políticas pertinentes (política industrial, fiscal, ambiental, de ciencia y tecnología y de capacitación ) para favorecer la

creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en producciones intensivas en conocimiento, con menor uso de materiales y que reduzcan las emisiones contaminantes.

- viii) Se debe promover la solidaridad con las generaciones futuras, entre otras cosas, gravando la contaminación y el consumo energético excesivo. El alto consumo de bienes de obsolescencia planificada y los desechos que provoca, el aumento progresivo del parque automotor y su impacto en la contaminación y la congestión, y el incremento del consumo energético por encima del crecimiento del PIB per cápita y con presiones crecientes sobre la matriz energética plantean graves problemas ambientales de interés para toda la ciudadanía. Por ello, este fuerte vínculo entre consumo y medio ambiente debe ser materia de un pacto social que vincule a los actores de manera solidaria y condicione el consumo con criterios de sostenibilidad en el largo plazo.
- ix) El pacto de sostenibilidad ambiental debe abordar el control preventivo de las externalidades ambientales negativas del consumo mediante intervenciones públicas, tales como las cargas impositivas sobre los combustibles fósiles. Esto no solo permite reducir el elevado dinamismo de la demanda, sino también generar recursos fiscales adicionales que pueden aprovecharse para construir una nueva infraestructura urbana o para desarrollar fondos de solidaridad intergeneracional. Junto con este recurso impositivo, el pacto también debe contemplar políticas compensatorias sobre los estratos de ingresos bajos que pueden verse afectados como consecuencia de alzas de precios directos sobre los combustibles, o por los efectos de segunda vuelta sobre los precios de los alimentos o el transporte público.
- x) Es necesario fijar una clara hoja de ruta para aumentar la cobertura de la eliminación final de los residuos sólidos en rellenos sanitarios y para desarrollar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos antes de su eliminación final. Asimismo, los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar el reciclaje, el tratamiento térmico y el aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otros.

## **F. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales**

En la competencia entre países por captar mayor inversión en la explotación de los recursos naturales, se han implementado políticas que a veces han terminado reforzando el poder de los inversionistas y de las grandes corporaciones mediante la desregulación, la liberalización comercial y financiera y la reducción de impuestos y exenciones fiscales, y han debilitado el rol del Estado y su capacidad para promover la gobernanza de los recursos naturales. Estas reglas del juego han llevado a resultados poco deseables, como la apropiación de tierras sin tener en cuenta los ecosistemas, la extracción intensiva de minerales y la explotación de los mares y otros recursos naturales con un consiguiente aumento de la concentración de recursos naturales en grandes corporaciones transnacionales, especialmente en los sectores mineros, petroleros, madereros y pesqueros. Ningún otro sector de la sociedad ha ganado más privilegios a nivel global y local que las grandes empresas, sean nacionales

o transnacionales. Pese a los incipientes intentos de autorregulaciones voluntarias y la responsabilidad social empresarial, la concentración y el ejercicio de poder de las corporaciones juega un papel perjudicial para el medio ambiente y la preservación de recursos estratégicos en muchas zonas del planeta.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la región es la de avanzar hacia una gobernanza de los recursos naturales que se articule con el cambio estructural para la igualdad. La maldición de los recursos naturales no es inexorable, pero para frenarla es fundamental contar con una arquitectura institucional adecuada. Así lo demuestra el caso de países fuera de la región que, siendo ricos en esos recursos, los han gobernado sobre la base de pactos que combinan formación de capacidades, convergencia salarial, usos contracíclicos de parte de la renta e inversión en innovación y tecnología (véase el recuadro II.7).

### Recuadro II.7

#### **El pacto social de Noruega para la explotación sostenible de los recursos naturales**

El éxito de Noruega frente a los problemas económicos relacionados con la provisión de recursos naturales, como la denominada maldición de los recursos naturales o la enfermedad holandesa, obedeció a un doble motivo:

- su condición de país desarrollado, con un alto grado de diversificación económica, una avanzada cohesión social, instituciones democráticas, económicas y sociales sólidas, separación e independencia de los poderes públicos, elevado nivel de educación y desarrollo científico e industrial, respeto por los derechos de propiedad, ética del trabajo y seguridad jurídica y social;
- la aplicación de políticas públicas deliberadamente diseñadas con visión de largo plazo.

A diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países exportadores de petróleo, en particular los países en desarrollo, los líderes del Gobierno, el Parlamento y la industria de Noruega detectaron y reconocieron los problemas que se aproximaban cuando iniciaron la explotación petrolera en 1971 (véase Grisanti [en línea] <http://www.petroleoyv.com/website/uploads/GRISANTI.pdf>). Por ello, decidieron mantener una relación porcentual constante entre el ingreso petrolero y el PIB, mitigando así la dependencia petrolera de la economía. Durante tres décadas, el peso relativo de la renta petrolera respecto del ingreso nacional no varió, gracias a políticas fiscales, monetarias e industriales (Larsen, 2004).

Larsen plantea un conjunto de siete instrumentos de políticas que explican el éxito de Noruega:

- Los aumentos de salario en la industria petrolera estaban limitados a niveles determinados por la productividad marginal de la industria manufacturera. El objetivo de esta medida es evitar el efecto de movimiento de los factores.
- Para conjurar el efecto del gasto se constituyó el Fondo del Petróleo de Noruega (SPF) y se implantaron políticas fiscales conservadoras de equilibrio entre los ingresos y egresos tributarios. También se aplicaron limitaciones específicas al gasto público y se cancelaron porciones de la deuda externa, especialmente cuando la economía noruega estuviese operando a capacidad

## Recuadro II.7 (continuación)

plena, para así proteger al aparato productivo de la depreciación de la moneda y preservar la competitividad global de las actividades productoras de bienes transables.

- Para impedir las externalidades negativas el Estado fortaleció la formación de capital humano nacional en la producción costa afuera y estableció una política proactiva de formación de capital nacional en el sector petrolero en vez de basarse en recursos humanos foráneos. Se crearon centros de tecnología para atender una base exportadora creciente.
- Se priorizó la inversión en educación y en investigación y desarrollo, lo que incluyó la canalización de recursos, así como el estímulo a becas de especialización fuera del país, el incremento de horas de docencia e investigación y la creación de centros de excelencia.
- Se acordaron políticas macroeconómicas contracíclicas. Esto implica fortalecer la legitimidad política de utilizar las rentas de los recursos para contrarrestar las eventuales recesiones económicas y aprovechar la posibilidad de utilizar los retornos/beneficios del SPF en vez de otras alternativas de financiación de políticas gubernamentales activas.
- En materia de política laboral, se centralizaron las negociaciones obrero-patronales, se creó una agencia independiente y neutral para determinar los incrementos de productividad en el sector de la industria manufacturera y utilizarlos como techo para el aumento de los salarios medios de todos los sectores; se acordó estimular la participación de la mujer en el mercado de trabajo y mejorar la coordinación de la información en ese mercado mediante la creación de organismos de reclutamiento y competencia.
- En materia de política industrial, el pacto implica un compromiso para aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas manufactureras y acumular el conocimiento y las destrezas técnicas y gerenciales de los procesos industriales.

#### **El fondo intergeneracional**

En 1990 se creó el Fondo de Pensiones Noruego-Global (FPG) (Statens pensjonsfond utland (SPU)) como una herramienta de apoyo a la gestión prudente de los ingresos procedentes del petróleo. Desde la primera transferencia neta realizada en 1996, el Fondo ha crecido a pasos agigantados. Actualmente, tiene activos estimados en un valor de 2 billones de coronas noruegas, lo que equivale a unos 375.000 millones de dólares. Esto lo convierte en uno de los mayores fondos de propiedad de un único dueño en el mundo. Un tercio de la cartera, es decir, aproximadamente 125.000 millones de dólares, está invertido en bonos y acciones en el mercado de los Estados Unidos, principal país receptor de sus inversiones. Se prevé que el Fondo crezca significativamente en los años venideros y alcance la cifra de 3,5 billones de coronas a inicios de 2012, lo que equivale aproximadamente a 600.000 millones de dólares.

#### **El rentismo y el contrato social noruego**

El modelo social noruego es una filosofía de vida para cada individuo. Existe un consenso social alrededor del principio de que la educación pública es y debe ser de excelente calidad para cada noruego, y que el sistema de salud pública, además de no excluir a ninguna persona, debe estar financiado con una mínima contribución de cada trabajador.

La implantación de políticas públicas planificadas para contener la enfermedad holandesa no habría sido posible sin la existencia de un contrato social (Eichengreen, 1996) y de un sistema

### Recuadro II.7 (conclusión)

de normas colectivas compartidas por la sociedad noruega. Larsen y otros autores como Rodrik y Auty, sostienen que la maldición de los recursos es el resultado de los conflictos sociales derivados de la lucha por la distribución de la renta.

Larsen clasifica cuatro diferentes formas de rentismo en las sociedades mineras:

- rentismo por conflictos sociales a gran escala,
- rentismo ilegal de baja densidad,
- rentismo legal de baja densidad y
- rentismo derivado de las carencias del sistema político-institucional.

En Noruega, los partidos y líderes políticos comparten los valores esenciales del contrato social y del sistema de normas colectivas que, más allá del ordenamiento jurídico en una sociedad democrática, hacen viable y exitoso el modelo social noruego. En contraste, en sociedades petroleras y mineras de ciertos países en desarrollo, el rentismo social de alta densidad, el rentismo legal e ilegal de baja densidad y las carencias del sistema de partidos y de la autoridad electoral, potencian problemas como la maldición de los recursos y la enfermedad holandesa.

#### Cálculo de la productividad marginal del salario

El organismo que calcula los aumentos de la productividad en los distintos sectores y que establece los salarios es el Comité para el cálculo técnico de los salarios (Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)). Creado en 1967, su responsabilidad principal es establecer una visión amplia de todos los sectores sociales sobre la economía noruega. A continuación se detallan sus principales funciones.

En relación con los acuerdos de ingresos, el comité presenta los mejores antecedentes posibles sobre sus valores en una forma que, en la medida de lo posible, ayude a evitar las discrepancias que surjan entre las partes. A solicitud del Ministerio, el comité debe ser capaz de aclarar las propuestas en relación con las cuestiones especiales de política de ingresos.

El comité presenta informes de las conclusiones de los acuerdos logrados sobre los ingresos al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social. Este comité presenta, además, dos informes anuales sobre la evolución de los salarios, los ingresos, los precios y la competitividad del sector manufacturero de Noruega. También analiza las perspectivas de la economía noruega e internacional. Las estimaciones sobre la evolución de los salarios que presenta el TBU cubren los principales sectores y gracias a ellas se calculan los desvíos salariales y sus posibles efectos. Los valores establecidos por el TBU rara vez son rechazados por los interlocutores sociales y constituyen una base importante para las renegociaciones anuales del sector.

El Comité de contactos del gobierno (Regjeringens Kontaktutvalg), es una agencia tripartita donde el gobierno, los sindicatos y actores sociales discuten asuntos relacionados con la política noruega de ingresos de los trabajadores.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Luis Grisanti, "Noruega siembra el petróleo", *Petróleo YV* [en línea] <http://www.petroleoyv.com/website/uploads/GRISANTI.pdf>; Erling Røed Larsen, "Escaping the resource curse and the Dutch disease? When and why Norway caught up with and forged ahead of its neighbors", Statistics Norway, 2004; B. Eichengreen, "Institutions and economic growth: Europe after World War II", *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Se ha planteado el reto de gobernar los recursos naturales, lo que afecta el régimen de propiedad, de apropiación y uso de las rentas, y de regulación de conflictos derivados de la explotación. Para ello se precisa un marco institucional y de regulación que evite distorsiones ante los altos precios internacionales de los recursos naturales, como la enfermedad holandesa, o distintas formas de rentismo derivadas de la alta dotación de estos recursos. Se debe aprovechar esta situación para lograr una estructura productiva más intensiva en tecnología y más diversificada, donde el uso de las rentas tenga como horizonte final la promoción de una mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de actores.

Como ya se indicó, esta gobernanza es la contraparte institucional para potenciar cambios estructurales, velando al mismo tiempo por que la explotación de los recursos naturales redunde en un genuino desarrollo económico, con encadenamientos productivos virtuosos, una infraestructura que promueva sinergias entre usos productivos y sociales, sostenibilidad ambiental y pleno respeto de los derechos de pueblos y comunidades.

- i) Lograr mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas extractivas de recursos naturales, particularmente en los ciclos de auge de precios persistentes como el actual. El logro de este objetivo puede implicar actualizaciones del marco tributario aplicado a estos sectores para aumentar su progresividad; así como una mayor coordinación entre los países de la región en su tratamiento de la inversión en estos sectores para evitar la competencia fiscal que actúa en sentido contrario, reduciendo el margen de los Estados para captar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos.
- ii) Desarrollar una política de Estado y una visión estratégica de diversificación productiva y cambio estructural de largo plazo, que logre un progresivo desacople de la economía nacional de una excesiva dependencia de los sectores extractivos, para lo cual deberán analizarse cuidadosamente los criterios de inversión en infraestructura que apoyen activamente dichos objetivos y deberán, asimismo, impulsarse acciones que favorezcan la generación de eslabonamientos y articulaciones de esta actividad con la producción de bienes y servicios con creciente incorporación de progreso técnico y valor agregado, y de menor intensidad en materiales y emisiones contaminantes.
- iii) Los pactos para la gobernanza de los recursos naturales deben asegurar la existencia de mecanismos institucionales —como los fondos de estabilización o los fondos creados por la renta petrolera— que garanticen que las rentas generadas por los recursos naturales contribuyen a una inversión sostenible y no al consumo privado. En ese sentido, las rentas generadas deben invertirse de manera eficiente en educación y salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, es decir, en bases más sólidas del bienestar, el desarrollo de capacidades y la innovación en el largo plazo. Esto exige, a su vez, un manejo oportuno de los dilemas de la economía política

implícitos en la distribución y la inversión pública de las rentas de recursos naturales entre grupos sociales y entre distintos niveles de gobierno.

- iv) Desarrollar la capacidad institucional necesaria para la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de la explotación de recursos naturales. En la mayoría de los países se ha producido una multiplicación y judicialización crecientes de los conflictos asociados al establecimiento de proyectos de explotación minera y de infraestructura energética y de transporte, entre otras, necesaria para el desarrollo de los sectores de recursos naturales. Esta tendencia ha hecho evidente la carencia de políticas de Estado, capacidad institucional y mecanismos expeditos de compensación y resolución de conflictos que logren conciliar las legítimas demandas sociales de los grupos afectados con el desarrollo económico de los recursos que constituyen las principales ventajas comparativas de la región en el comercio internacional. Se requiere una sólida institucionalidad para prevenir y gestionar los conflictos sobre la base de normas de consulta (consentimiento previo, libre e informado), transparencia, normas ambientales y laborales claras, y la exploración y explotación adecuadamente reglamentadas y bien definidas, partiendo de normas internacionales ya establecidas, como el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales y los Principios del Ecuador para la financiación, entre otros.
- v) Desarrollar mecanismos de transparencia e información pública sobre el manejo de las rentas extractivas, promoviendo el control social y democrático de su uso, tanto para el sector público como el privado.

## **G. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015**

La comunidad internacional finalizó la década de 1990 con la Declaración del Milenio que fue un hito en materia de desarrollo y que dio lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los grandes logros de la agenda de los ODM ha sido su aceptación global y su capacidad de movilizar recursos y articular el debate político hacia el combate a la pobreza.

Sin embargo, focalizar la mirada en la reducción de la pobreza y en los mínimos de bienestar como eje de las políticas de desarrollo ha resultado limitado e insuficiente. Si el debate se centra exclusivamente en la pobreza, el hambre, la salud materno-infantil y el acceso al agua potable sin abordar las desigualdades y las asimetrías entre grupos y poblaciones que se dan en la dinámica del desarrollo, tanto nacional como global, no es posible lograr transformaciones económicas y sociales más profundas. Para enfrentar nuevos y viejos desafíos se requiere, como se plantea en este documento, un modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad, que cierre brechas múltiples y seculares de igualdad dentro de cada país y entre países.



Entre 2010 y 2012, se produjo un amplio debate internacional en el marco de los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) para revisar el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre para la Tierra, 20 años después de la histórica conferencia. En este proceso convergen todas las agendas de organismos multilaterales especializados, que coinciden en la urgencia de contar con una mirada más amplia de los llamados objetivos de desarrollo sostenible, que permita abordar de manera integrada los desafíos de este siglo en materia económica, social y ambiental. En este marco, el objetivo es lograr una mayor productividad de la mano del empleo decente y con pleno acceso a los derechos laborales, así como ampliar la oferta educativa para permitir la inserción laboral, aumentar la conciencia cívica y la participación política informada y mejorar la integración en la sociedad.

Uno de los grandes desafíos es avanzar hacia sociedades más inclusivas, poniendo a la igualdad en el centro, con especial hincapié en la incorporación plena de las mujeres con autonomía física, económica y política. Se aspira a lograr sostenibilidad ambiental con una total internalización de los costos económicos y sociales, así como a avanzar hacia nuevos paradigmas tecnológicos. Transitar de los ODM a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) es un paso crucial para el que se requerirá acordar en los próximos años una agenda global, que cuente con el compromiso de todos los países en temas fundamentales de desarrollo, y que no sea prescriptiva hacia los países menos desarrollados a cambio de financiamiento condicionado de parte de los países industrializados.

En el léxico de la multilateralidad este proceso se conoce como la discusión sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Esto supone una oportunidad para proponer un gran acuerdo multilateral cuya meta sea el desarrollo sostenible con igualdad en el marco de derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Se espera que en este proceso la comunidad internacional acuerde objetivos universales que permitan guiar tanto los criterios de asignación de recursos como el diseño y el debate de políticas.

El debate de la agenda para el desarrollo después de 2015 se articula en torno a nueve ejes definidos como prioritarios para las discusiones globales y nacionales: desigualdades (en todas las dimensiones, incluida la de género), salud, educación, crecimiento y empleo, sostenibilidad medioambiental, seguridad alimentaria y nutrición, gobernabilidad, conflictos y fragilidad, y dinámicas de población. Desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe, el paso de un enfoque basado en los ODM a otro centrado en los ODS requiere mecanismos de estabilización que suavicen los costos de transición que permiten asentar y reforzar el progreso realizado hacia un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible y social y económicamente inclusivo.

Un aspecto central del debate de la agenda para el desarrollo después de 2015 es la provisión de bienes públicos globales que requieren una gobernanza multilateral —como la estabilidad financiera y la seguridad climática— y la provisión de bienes colectivos

—como la preservación de la integridad ecológica de la biodiversidad y de los mares o la protección de la humanidad contra pandemias. Para ello se precisan pactos globales y de instituciones internacionales que presten atención a la lógica y a las formas de organizar la acción colectiva, así como a la necesidad de diseñar un sistema de gobernanza global, coherente e inclusivo.

Los países de América Latina y el Caribe participan de manera activa en el proceso global de elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015 con distintas posiciones, pero coinciden al menos en siete aspectos, a saber:

- i) Es preciso completar las brechas pendientes de los ODM.
- ii) La región está cambiando y enfrenta desafíos emergentes en campos como la energía, la demografía, la urbanización, los desastres y la seguridad ciudadana.
- iii) Se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental que cierre brechas estructurales productivas y sociales.
- iv) El umbral mínimo de bienestar social se ha elevado y se requiere una agenda con la igualdad en el centro y con políticas sociales con vocación universal.
- v) La política y las instituciones importan, por lo que es necesario abordar aspectos clave en materia de regulación, fiscalidad, financiamiento y gobernanza.
- vi) Es preciso establecer formas más variadas de medir los avances, que complementen al PIB, con el fin de informar mejor las decisiones para el desarrollo sostenible.
- vii) Se debe avanzar hacia la construcción de una gobernanza mundial para el desarrollo. Esto incluye espacios efectivos de decisión con participación social. Se ha de privilegiar la coherencia de políticas globales para el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnología, una reforma financiera internacional y nuevos mecanismos de financiamiento, el fomento de la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social.

Un pacto global de esta naturaleza debe considerar que, si bien la agenda de los ODM todavía no se ha completado —especialmente en algunos países y regiones en desarrollo—, es preciso acordar universalidad a los objetivos y superar la visión minimalista del desarrollo, pero con flexibilidad en las metas para tener en cuenta las circunstancias y prioridades nacionales. Además, el pacto debe incluir medios de ejecución y una mejora de la arquitectura financiera mundial, en particular mecanismos de financiamiento y transferencia de tecnologías.

El pacto global debe apuntar hacia una estructura económica que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a la mayoría de la población. Además, no solo debe colmar las carencias básicas sino que debe también reducir las profundas

desigualdades y asimetrías que existen entre las sociedades. Esto requiere abandonar la premisa clásica de la ayuda al desarrollo en la cual los países ricos ayudan y prescriben el tipo de acciones que los países en desarrollo deben implementar para combatir pobreza. Se trata de acordar un pacto global que solidarice 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 —comerciales, ambientales y sociales— que respeten el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y evitar que sean los pobres o los países más vulnerables quienes terminen asumiendo los mayores costos.

Para todo lo anterior se necesitan liderazgos representativos, con legitimidad política para fortalecer el ámbito multilateral y lograr una mejor gobernabilidad del desarrollo. Se precisa una gobernabilidad global, universal e inclusiva que refleje los intereses, necesidades y objetivos de toda la comunidad internacional. Es menester compatibilizar los diferentes acuerdos y tratados internacionales existentes y avanzar hacia una mayor coherencia entre las negociaciones y los compromisos asumidos en los distintos foros internacionales, ya sean comerciales, climáticos, ambientales, sociales o financieros. Se debe buscar una nueva forma de pactar estos cambios, en tiempos más cortos y con metas muy definidas, acompañadas de una instancia de rendición de cuentas inclusiva y eficiente.

Por otra parte, un pacto global precisa de consensos regionales que permitan avanzar en la convergencia de criterios para lograr una gobernanza más equitativa y sostenible de los recursos naturales. Esto implica lograr cierto grado de acuerdo político para la creación de los mecanismos fiscales necesarios para que los Estados logren captar las rentas generadas por esta explotación y canalizarlas hacia la infraestructura productiva ambientalmente sostenible, el desarrollo de los recursos humanos, la protección social y la protección del patrimonio natural.

Para lograrlo se requieren democracias más participativas y transparentes, donde las decisiones sobre el tipo de sociedad que se desea construir involucren a la ciudadanía. Es, pues, necesario aplicar cabalmente el principio 10 de la Declaración de Río, en tanto nos brinda una visión clara respecto a la transparencia, la justicia ambiental y el acceso a la información como base para profundizar la democracia y corregir las asimetrías globales.