

Parte 4

A modo de cierre

Capítulo VII

Política y políticas: la importancia de pactar

- A. Razones y condiciones del pacto social por la sostenibilidad y la igualdad
- B. Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural

Bibliografía

Capítulo VII

Política y políticas: la importancia de pactar

Un pacto social es un instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder a la actual encrucijada del desarrollo. Constituye, mediante el diálogo social, un instrumento para ampliar el horizonte de acción política y de políticas. Como se plantea en este documento, dicho horizonte tiene la igualdad como valor último y el cambio estructural con innovación y sostenibilidad ambiental como pilares que deben converger en la promoción de la igualdad. Más aún, el pacto social resulta de especial importancia en una encrucijada como la que se avizora, donde la desaceleración del crecimiento podrá requerir decisiones de política audaces en materia fiscal, en inversión y en protección social.

En esta parte del documento se aborda la importancia de pactar con mirada de largo plazo y sentido práctico de corto plazo, a fin de lograr acuerdos y relaciones de cooperación sostenibles entre actores políticos y sociales, con adaptaciones ante eventuales modificaciones de la coyuntura y procedimientos acordados de difusión de información, consulta, evaluación y negociación. Este medio procura imprimir mayor viabilidad política a una nueva trayectoria de desarrollo, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática, adaptándose a las condiciones propias de cada país. Se trata, además, de dotar de mayor densidad democrática a las sociedades nacionales, afincando bases para una participación ciudadana que vaya más allá del ejercicio del voto, con plena participación en la construcción de lo público y de metas colectivas con horizontes de mediano y largo plazo.

En los documentos de posición de los dos períodos de sesiones precedentes, celebrados en Brasilia en 2010 y en San Salvador en 2012, ya se destacó la importancia de los pactos en una nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad. En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010) se planteó la necesidad de construir pactos sociales y pactos fiscales con mayor efecto redistributivo, y que fortalezcan el rol del Estado y de la política para avanzar hacia una institucionalidad laboral y social acorde con los derechos sociales. Se señaló además que el pacto social conjuga tres grandes desafíos que enfrenta hoy la rearticulación entre Estado, mercado y sociedad, a saber: la primacía del interés general y la provisión de bienes de interés público, la confluencia en torno a una visión estratégica concertada, y la restitución del pleno valor de la política (CEPAL, 2010, pág. 233). Dos años después, en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012), se enfatizó nuevamente la importancia de la política para articular a los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil en torno a la estrategia del cambio estructural con igualdad. Se ratificó asimismo la importancia de los pactos entre agentes para materializar esta orientación común, con viabilidad política, respaldo ciudadano y sostenibilidad en el tiempo, y se planteó que “toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos” (CEPAL, 2012, pág. 300).

En un momento de profundos cambios en las correlaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, y ante un amplio espectro de necesidades y demandas sociales insatisfechas, el pacto social es aún más apremiante. Entre las transformaciones sociales cabe destacar el aumento de la participación de organizaciones no estatales —desde redes

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

sociales hasta manifestaciones de protesta—, y cierto desencanto con la participación política institucional, reflejada en el cuestionamiento de los partidos políticos o de las instancias tradicionales de representación como el poder legislativo. Lo anterior se combina con crecientes exigencias al Estado, especialmente después de la crisis financiera mundial de 2008-2009, y con un mayor protagonismo del Estado frente a un saldo histórico que dejó en evidencia el fracaso del rol autorregulador del mercado. El mundo empresarial no ha estado exento de estas preocupaciones y debe participar en los procesos de negociación y compromisos. Esos procesos son los que, sin soslayar la existencia de conflictos legítimos entre los componentes del cuerpo social, permitirán avanzar hacia una nueva articulación entre diversos actores sociales y políticos.

En la primera sección del siguiente apartado se fundamentan las razones que hoy hacen más relevante la construcción de pactos sociales en la región. En la segunda sección se profundiza en la relación de los pactos con la ciudadanía, los derechos y el Estado en un contexto democrático, y se identifican algunos requisitos procedimentales para que los pactos puedan tener éxito. En la sección final se presentan, dentro de una perspectiva de largo plazo, los contenidos estratégicos que deben negociarse en los pactos sociales, con el horizonte de propuestas de cambio estructural para la igualdad.

A. Razones y condiciones del pacto social por la sostenibilidad y la igualdad

1. ¿Por qué son necesarios los pactos sociales?

La encrucijada que enfrenta América Latina y el Caribe actualmente hace necesario replantear la relación entre instituciones y estructuras, tanto para afrontar problemas seculares de sostenibilidad y desigualdad como para contar con mayor capacidad para enfrentar un escenario mundial de mayores restricciones al crecimiento. La trayectoria de crecimiento actual está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de las mayorías latinoamericanas y caribeñas, y se requiere una nueva trayectoria de cambio estructural con igualdad para hacer frente a las nuevas circunstancias. Concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas necesarios para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada.

La visión de largo plazo (intertemporal) compartida y los compromisos recíprocos asumidos por la vía de un pacto social pueden contribuir a que los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas, lo que favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable. El ejercicio de gobierno por la vía de mayorías o por la vía de minorías que se asocian en coaliciones coyunturales, también puede darse sin necesidad de establecer pactos sociales como los que aquí se proponen. No obstante, en muchos casos las coaliciones legislativas son insuficientes, volátiles o inestables. En otros, carecen de vínculos y representatividad a los ojos de numerosos actores sociales. Todo lo anterior dificulta la definición de orientaciones de Estado para la política pública que además cuenten con amplio apoyo y legitimidad social. Ante esa situación, los pactos tienen la ventaja de combinar el establecimiento de una relación intertemporal de largo plazo con un proceso participativo amplio, lo cual puede ser muy pertinente y efectivo en encrucijadas caracterizadas por la incertidumbre, como ocurre en el momento actual.

Además, los pactos sociales pueden dar viabilidad política a reformas institucionales cuando los procesos de consulta y negociación combinan la articulación de sectores políticos y sociales mayoritarios con la definición de posiciones más claras y ampliamente compartidas por los representantes de esos sectores. De esta manera puede lograrse una acumulación gradual de fuerzas que aumenta su capacidad de incidencia política. Este mismo proceso puede contribuir a flexibilizar las posiciones de actores con poder de veto, especialmente en la medida que se adopte una visión de largo plazo de beneficios compartidos. De este modo es posible alcanzar amplias mayorías e incluso consensos, si bien debido a los diferentes intereses, valores y percepciones de los distintos actores pueden surgir graves conflictos que requieran prolongadas negociaciones.

Durante la década de 1980 la región enfrentó una disyuntiva similar, que puso de manifiesto la necesidad de reformar la institucionalidad para adecuarse a la deteriorada situación internacional, que mostraba graves desequilibrios comerciales y financieros —especialmente en relación con la deuda externa— que exigían respuestas inmediatas. Para hacer frente a esta situación se hizo una propuesta de ajuste estructural con grandes implicaciones institucionales a partir de políticas que conducirían al Consenso de Washington. Este no solo demostró tener serias limitaciones para resolver los problemas que entonces existían, sino que también se planteó como un conjunto de recomendaciones formuladas fuera de América Latina y el Caribe y a menudo implementadas a contrapelo de los regímenes y prácticas democráticas que se estaban consolidando en la región. Además, al erosionar la legitimidad de los Estados y restringir el margen de generación de políticas en cada país, se debilitó la capacidad de respuesta de nuevos gobiernos democráticos enfrentados a un contexto internacional distinto, en el que se privilegiaron las funciones autorreguladoras del mercado. Así, la implementación del Consenso de Washington también socavó la consolidación de la democracia en la región (Lechini, 2008).

La encrucijada que América Latina y el Caribe enfrenta actualmente no solo requiere de nuevas propuestas de política pública y de una institucionalidad renovada para enfrentar las circunstancias cambiantes y los límites que caracterizan al desarrollo de la región, como se ha reflejado en capítulos previos del presente documento. También plantea la necesidad de mecanismos participativos para asegurar que las correspondientes reformas sean políticamente viables y sostenibles, y profundicen la institucionalidad democrática en momentos de efervescencia social y ante nuevas modalidades de participación no institucional. Al contribuir a acuerdos de largo plazo basados en una convergencia de expectativas, los pactos sociales permiten identificar y aprovechar los beneficios de relaciones sostenidas y de mutuo beneficio entre distintos actores políticos y sociales. Constituyen un instrumento político que, sin imposiciones autoritarias y acorde con procedimientos democráticos, lleva a implementar reformas institucionales con perspectiva estratégica y con menores riesgos de que sean revertidas. Permiten, además, imprimir orientaciones que respondan a demandas y aspiraciones de la propia sociedad, evitando así que la agenda del desarrollo sea determinada por intereses del entramado comercial, económico y financiero mundial.

2. Ciudadanía y realización progresiva de los derechos como fundamentos del pacto social

El objetivo de igualdad al que aspira la CEPAL se basa en visiones del sujeto y del ciudadano congruentes con los pactos aquí propuestos. Supone la existencia de un sujeto que combina autonomía —entendida como la capacidad para ser agente— con la idea de un sujeto vulnerable que depende de otros para la concreción de su plan de vida. Esa visión implica prestar especial atención a las circunstancias materiales y culturales de los individuos para asegurar su completa incorporación a la vida social. Pero implica también concebir a los sujetos como capaces de acordar (pactar) con las demás personas las normas que regulan sus vidas.

En el marco de una visión de sujeto que trasciende la racionalidad individual e incorpora la autodeterminación colectiva y la consideración del otro, y teniendo la igualdad como horizonte normativo, es importante concebir las políticas públicas como pactos entre los actores involucrados, que parten del reconocimiento del otro como rasgo constitutivo. Además, el ciudadano como sujeto portador de derechos es el fundamento ético-político de la igualdad. En cambio, la negación del otro y, por consiguiente, de sus derechos es un rasgo histórico de ciudadanía incompleta en América Latina y el Caribe y una de las bases de la desigualdad en la región. Frente a ello, la solidaridad de los sujetos y de la sociedad —en particular hacia los excluidos— debe plasmarse en umbrales mínimos que garanticen al conjunto de la sociedad el acceso a ciertos bienes sociales.

Para convenir un pacto social que fortalezca las capacidades de los ciudadanos y asegure que sus derechos sean respetados, protegidos y cumplidos, se debe contar con un Estado con capacidad para ello. El pacto no sustituye el proceso de gestación normativa, sino que lo dota de legitimidad social, precisamente la carencia más acentuada de nuestras instituciones políticas tradicionales. El Estado asume mediante el pacto la responsabilidad efectiva de que los derechos se cumplan. Estas obligaciones se aplican tanto a los resultados (el grado en que los ciudadanos gozan de un derecho) como a la conducta (la realización de acciones dirigidas a que se cumpla un derecho). Partiendo de esta perspectiva y reconociendo que el portador de las obligaciones en materia de derechos es principalmente el Estado, las obligaciones contenidas en un pacto no son asumidas solamente por el poder ejecutivo, que tiene capacidad de iniciativa legislativa y que formula y ejecuta políticas, sino también por los poderes judicial y el legislativo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

A su vez, cumplir con estas obligaciones implica reconocer que los derechos de los ciudadanos corresponden a propósitos colectivos y requieren instituciones públicas, por lo que deben ser financiados con recursos públicos¹. Puesto que los recursos son escasos, la realización progresiva del cumplimiento de estos derechos dependerá de la disponibilidad de recursos y del modo en que se distribuyen. De allí la importancia de llegar a pactos fiscales como instrumento para ampliar el margen de disponibilidad de recursos.

Se debe resolver la aparente contradicción entre la obligación legal de respetar, proteger y hacer cumplir el conjunto de los derechos, por un lado, y, por otro, el reconocimiento de que existe una escasez de recursos que no permite cumplir con esa obligación de manera inmediata y completa, lo que lleva al concepto de la realización progresiva de los derechos. Con ello se busca evaluar el grado de cumplimiento de los derechos, no solo desde la perspectiva de los portadores de derechos (los ciudadanos) sino especialmente desde la de los portadores de obligaciones y, en particular, de los Estados.

La realización progresiva de los derechos significa que jurídicamente se acepta que los Estados no cumplan con todos los derechos económicos y sociales de manera inmediata y completa siempre que: i) se adopten medidas aprovechando al máximo los recursos disponibles; ii) las medidas sean tan expeditas como sea posible; iii) no se produzcan retrocesos, y iv) existan obligaciones básicas (derechos fundamentales) que deban cumplirse inmediatamente (ACNUDH, 2004, págs. 22-25).

El avance progresivo en el cumplimiento de obligaciones de un pacto social también puede verse afectado por el hecho de que lo que se concibe como la noción de vida digna o vida adecuada refleja una visión dinámica, históricamente variable, que hace que las obligaciones puedan cambiar a lo largo del tiempo y requieran actualizaciones (Curtis y Espejo, 2007). Esto es congruente con la visión relacional del contrato social, centrado en establecer relaciones de cooperación de largo plazo entre las partes que pueden ajustarse y reequilibrarse mediante renegociaciones, sobre la base de procedimientos mutuamente acordados², y que en el caso de un pacto para la igualdad debería significar sucesivas reducciones de la desigualdad. Estas relaciones de cooperación de largo plazo también serán una de las bases de la credibilidad que debe tener el pacto social para la igualdad y son coherentes con el papel que pueden jugar la voz y la lealtad, como lo destaca Hirschman (1970).

Hirschman critica el sesgo de la teoría económica tradicional, que se centra excesivamente en la desertión, abandono o salida como explicación económica de lo que ocurre cuando una organización enfrenta problemas. Esto resulta especialmente evidente en el caso de la explicación de la evolución de las empresas menos eficientes, que de acuerdo con esta visión se verían obligadas a salir del mercado. Como alternativa complementaria, plantea la posibilidad de modificar la situación existente por la vía de la voz, entendida como un proceso político de participación e incidencia que a su vez depende de las opciones de salida o de desertión y del grado de lealtad en un determinado momento. Ante procesos políticos participativos, caracterizados como voz asociada a un pleno ejercicio de la ciudadanía, un Estado dotado de recursos y capacidades técnicas y burocráticas, pero sin capacidades para la gestión política de procesos complejos de consulta y negociación, puede hacer fracasar los esfuerzos dirigidos a alcanzar pactos. Se precisa de un Estado con altos grados de transparencia, con capacidad para dialogar con sectores históricamente marginados y con apertura a la rendición de cuentas, lo que le daría credibilidad como socio del pacto.

3. La diversidad de los pactos y de los actores políticos y sociales

Las formas concretas en que se manifiestan los pactos sociales son muy variadas, desde esfuerzos por refundar el Estado o compromisos compartidos que se impulsan en momentos de crisis y ante cuestionamientos de paradigmas establecidos, hasta acuerdos que, sin modificar las obligaciones tradicionales que asumen los ciudadanos —aceptación

¹ Aunque los derechos cuya protección o cumplimiento requieren un mayor monto de recursos sean los económicos y sociales —como el derecho a la alimentación, a la educación, a una atención adecuada de la salud, a vivienda apropiada y a empleo decente— la necesidad de contar con recursos derivados de impuestos se aplica tanto a los derechos económicos y sociales como a los civiles, políticos y culturales. Véase Holmes y Sunstein (1999).

² Más que un contrato tradicional o clásico, con una especificación plena de todas las obligaciones, el pacto social puede concebirse como un contrato relacional, con procedimientos permanentes de negociación, renegociación y repartición solidaria de cargas, y donde lo que se destaca es la permanencia o relación de largo plazo entre las partes. Este enfoque permite enfrentar la crítica a la visión clásica del contrato social, que privilegia un momento fundacional imaginario, que es un supuesto ficticio y poco convincente (Curtis y Espejo, 2007).

de la legitimidad del ejercicio del poder, la imposición de obligaciones por parte del Estado, la renuncia a la violencia privada y la aceptación del monopolio estatal de la coerción—, pueden involucrar procesos de cambio incremental (Maldonado y Valera 2013). En los casos de cambio incremental los pactos surgen de manera menos conflictiva pero pueden tener un impacto transformador de mediano y largo plazo.

Cabe distinguir entre pactos sociales amplios, con la participación de fuerzas sociales y políticas de un extenso espectro, y pactos de élite en que participa un limitado número de dirigentes. Las diferencias no siempre son tan claras puesto que la concreción de ambos pactos requiere de un número relativamente reducido de portavoces políticos que son los que finalmente realizan las negociaciones. Sin embargo, la representatividad más amplia de los operadores en el primer caso, junto con procesos transparentes y extensos de consulta, mecanismos dirigidos a favorecer la participación de fuerzas históricamente marginadas y movilizaciones sociales, pueden ser indicios de un pacto social más amplio en contraste con uno de élites.

Existen experiencias históricas de pactos sociales refundacionales de largo plazo como el de Costa Rica en 1948, pero también son frecuentes los procesos continuos de negociación, con altibajos, en que el mismo proceso da lugar a pactos implícitos y cambiantes, incluidos acuerdos de cierta amplitud que se facilitan como consecuencia de negociaciones sobre temas concretos, como los del ámbito fiscal (Moore, 2007). Un ejemplo de pacto de transición es el que se dio en Chile, a partir de los resultados del plebiscito de 1988, en que se inició la transición a la democracia con grandes desafíos de gobernabilidad. En esta oportunidad se adoptó la decisión de un cambio incremental, parcialmente consensuado por las élites del Estado, los empresarios y los partidos políticos sin que se haya suscrito un acuerdo formal.

Los pactos sociales más amplios parecen ser los más congruentes con la mencionada visión de contratos sociales “relacionales”, abiertos a procesos de diálogo o de renegociación de acuerdo con procedimientos convenidos, y donde es fundamental el establecimiento de relaciones de cooperación de largo plazo entre las partes (Courtis y Espejo, 2007). Los pactos contribuyen a establecer tales relaciones de manera confiable y creíble entre los principales actores en el largo plazo. Así ayudan a enfrentar de mejor manera los problemas de legitimidad en sociedades sujetas a erosión y debilitamiento de los vínculos entre el individuo y la sociedad como consecuencia de la modernización, la nueva división del trabajo y la globalización (CEPAL, 2007, pág. 17).

Las experiencias de los pactos que se han identificado también permiten ilustrar la importancia del contexto histórico como uno de los determinantes de la viabilidad o del alcance de los pactos y de las reformas institucionales emprendidas. Momentos de crisis y de su resolución o el fin de etapas de conflictividad han abierto espacios para pactos, en contraste con momentos en que predominaba la inercia heredada del pasado. Esta tensión entre la voluntad de cambio y el peso de la inercia que surge del contexto histórico ha condicionado la cobertura y el grado de participación de los actores en los pactos, aunque también han entrado en juego otras consideraciones —en ocasiones coyunturales— como las propias estrategias políticas de los actores y su interacción más inmediata.

Un reto especial en este contexto son los diversos grados de desarrollo institucional de los diferentes actores sociales de cada país y, en buena parte relacionado con ello, el tema de su representación. Mientras algunos actores sociales, con intereses claramente definidos e instituidos, hacen valer sus posiciones en el diálogo público, otros actores enfrentan graves restricciones de visibilidad, voz y representatividad.

En la pugna de intereses y visibilidad entre actores que son objeto y sujeto de pactos, especial mención merece el caso de las demandas de género. Es útil al respecto destacar acuerdos nacionales referidos a este ámbito. En el Perú, por ejemplo, las ministras de la Mujer, de la Producción, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Comercio Exterior y Turismo, y de Relaciones Exteriores acordaron en 2013 impulsar un diálogo político al más alto nivel para dar respuestas integrales y sostenibles a las necesidades de desarrollo en concordancia con los derechos y demandas de las mujeres. El acceso al financiamiento y a los mercados, la innovación, el uso de tecnología y la capacitación con perspectiva de género buscan superar el enfoque minimalista limitado a pequeños emprendimientos de baja sostenibilidad. En este diálogo participan entidades representativas del sector privado como la Asociación de Mujeres Empresarias y la Cámara de Comercio y está abierto a organizaciones de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la presencia femenina en la toma de decisiones de las grandes, medianas y pequeñas empresas es parte del diálogo. Este es fruto de un espacio favorable para políticas de desarrollo convergentes que apuntan a mejorar la calidad del empleo femenino, a orientar las inversiones hacia sectores de mayor productividad,

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

a mejorar el entorno empresarial para emprendedoras y, finalmente, a promover políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral de hombres y mujeres con miras a eliminar uno de los principales obstáculos que producen desigualdad. El liderazgo asumido por las ministras es un elemento clave en el proceso de consolidación de políticas de igualdad.

La representación para asegurar la atención al cambio climático y a ciertos problemas ambientales también enfrenta desafíos específicos, ya que estos temas no tienen un efecto directo en la actualidad, pero sí un impacto intergeneracional. Además, tienden a estar subrepresentados en la economía y en las negociaciones políticas, por lo que las generaciones futuras requieren una voz que vele por sus intereses. Si bien pueden existir organizaciones de la sociedad civil que asuman esta reivindicación, correspondería a los Estados otorgarles especial prioridad para asegurar la igualdad intergeneracional.

4. Participación e institucionalidad del pacto para la igualdad

A partir de las consideraciones anteriores referidas a la justificación de los pactos y a sus bases, se derivan lineamientos sobre procedimientos para asegurar su negociación y culminación exitosa, que se esbozan a continuación.

a) Los procesos de participación deben compensar las asimetrías de poder para lograr el cambio deseado

Como parte del establecimiento de pactos conviene reconocer la importancia de la confrontación de intereses —por ejemplo, entre los distintos grupos y entre el corto y el largo plazo—, así como las complejidades que plantea la participación de múltiples actores —algunos con poder de decisión formal, otros con intereses propios y otros de contexto (actores políticos, equipos técnicos, sociedad civil)— y el hecho de que muchos logros relevantes en términos de políticas públicas han sido el resultado de conflictos políticos y sociales. La propuesta de establecer pactos sociales implica visualizar estas tensiones y conflictos como etapas constitutivas del logro de pactos que cristalicen las acciones necesarias para acercarse al horizonte de igualdad planteado. Más aún, muchas de estas tensiones pueden originarse como consecuencia de la participación democrática y de la deliberación pública. Se trata de procesos que tienen un valor en sí mismos y permiten la autocomprensión de los sujetos como iguales, además de acercarse al objetivo de igualdad.

La posibilidad de reflejar estos conflictos en reformas institucionales duraderas depende de la capacidad de impulsar negociaciones entre actores que culminen con un pacto social. La viabilidad de los pactos sociales depende en buena parte de la disposición de cooperar de los actores, pero su éxito —especialmente en lo que se refiere a su aporte a la igualdad— también depende de que los actores que participan reflejen los intereses del conjunto de la sociedad y, sobre todo, de los sectores sociales marginados. Así, por un lado es importante tomar en cuenta los factores que favorecen la cooperación intertemporal entre actores, lo cual incluye ganancias claras de no desviarse de la ruta cooperativa, un número de actores adecuado, interacción repetida e institucionalizada, horizonte temporal de largo plazo compartido y existencia de mecanismos de verificación (Scartasini y otros, 2011, págs. 17-21).

Pero por otro lado las asimetrías de poder son especialmente importantes en los procesos de negociación de pactos sociales y, si no se corrigen, pueden desembocar en acuerdos contrarios al propósito de avanzar con la reforma de instituciones —como las fiscales o laborales— para favorecer la igualdad. Parte de estas asimetrías se reflejan en la existencia de numerosos contingentes de la población que tienen una relación tenue o inexistente con el Estado, que perciben que no se benefician de él (como el sector informal) y que en la práctica han adoptado una política de desertión —para utilizar el concepto de Hirschman— ante el pacto social que debería existir entre el Estado y los ciudadanos en cada sociedad. En estos casos las propuestas de reforma institucional, especialmente aquellas de corte universalista y transversal, incluidas las que se refieren a la equidad de género, así como las que favorecen la formalización del empleo y de la actividad económica en general, serán fundamentales para convocar a estos sectores a la negociación de un pacto para la igualdad (CEPAL, 2013a).

En los pactos en que son especialmente importantes los procedimientos de diálogo, renegociación y reequilibrio —en contraste con un contrato social fundacional— y donde alcanzar la igualdad tiene un carácter prioritario, la participación de sectores excluidos es fundamental, no solo durante la etapa inicial de consulta y negociación sino

también durante etapas posteriores de monitoreo, evaluación y renegociación³. Dadas las asimetrías de poder existentes, reflejadas en una subrepresentación de sectores marginados, además de la participación representativa o por la vía de la delegación, es oportuno también abrir múltiples canales de consulta, deliberación, concertación y evaluación. Acciones específicas de carácter procedimental deben asegurar la ausencia de coerción así como la vigencia de la reciprocidad, la inclusión y la simetría de todos los participantes. Sin embargo, debe asegurarse al mismo tiempo una sólida articulación de estos esfuerzos de participación diversa con la institucionalidad democrática establecida, y especialmente con los poderes legislativos, para así contribuir no solo a materializar los acuerdos en cambios de legislación si ello se estima conveniente, sino también a favorecer el predominio de una visión de bien común⁴.

En algunos casos los pactos sociales sirven para compensar o complementar la debilidad de los partidos políticos representados en el poder legislativo y asegurar una representación más amplia, pero tanto la función legislativa como la propia representatividad de los partidos —que difiere entre los países de la región— implica que los partidos políticos son socios indispensables. La historia en este sentido muestra una clara lección: los pactos pueden incluir o excluir a ciertos actores sociales, pero la exclusión de los partidos políticos normalmente está asociada al fracaso de los esfuerzos de concertación de pactos y devalúa las limitaciones de la democracia representativa actual. Esto se debe cuando menos a dos razones. En el corto plazo, los partidos desempeñan un papel central en la toma de decisiones dentro del poder legislativo, por lo que su participación resulta necesaria para cualquier cambio legislativo o constitucional que implique el pacto. En el mediano y largo plazo, los partidos desempeñan una función de mediación entre el electorado y la adopción de políticas, en especial en la fase en principio larga de implementación del pacto. Si los partidos no son parte del proceso, no se comprometerán a asumir los costos asociados a la implementación del pacto, con lo cual es probable que en el mediano y largo plazo, el pacto pierda importancia programática en las coyunturas electorales posteriores.

La participación más amplia de actores sociales es clave en el caso de partidos políticos débiles o poco permeables ante las reivindicaciones sociales, o ante contextos históricos con espacios democráticos que permiten esa participación más amplia. En tales casos se justifica la asignación de recursos presupuestarios para asegurar la participación simétrica de sectores que al inicio se encuentran en situación de desventaja. Esto les permitirá hacer propuestas con un sólido sustento técnico que simultáneamente protege sus intereses y los coloca en una situación técnica equivalente a otros sectores o gremios con mayor capacidad de movilizar recursos técnicos y financieros. También es necesario asegurar mecanismos que mantengan abierta la comunicación entre las partes y que, junto con evaluaciones periódicas, permitan realizar reajustes de lo convenido en el pasado. A ello debe agregarse una adecuada distribución de la información para asegurar su transparencia, como se plantea más adelante.

b) La negociación de pactos requiere de una institucionalidad bien definida

La institucionalidad asociada a un pacto social de carácter nacional no es independiente del proceso de negociación, especialmente del requerido para la implementación, seguimiento y evaluación de sus resultados. Sin embargo, el inicio del proceso de negociación debe cumplir por lo general con tres requisitos: i) contar con un apoyo y seguimiento decidido del Estado, ya sea del poder ejecutivo (especialmente del propio presidente o del primer ministro⁵) o legislativo, para dar factibilidad a la implementación del pacto y favorecer así su despegue como iniciativa viable; ii) tener la capacidad de movilizar suficientes recursos humanos competentes para formular una propuesta inicial técnicamente sólida, y iii) contar con suficiente representatividad y credibilidad política para que sea tomada en cuenta por los principales actores que negociarán el pacto. Lo anterior se puede lograr mediante el nombramiento de comisiones o comités encabezados por líderes reconocidos que combinen un perfil técnico y político alto para hacer una propuesta inicial. Estas instancias deberán estar conformadas por portavoces políticos o dirigentes y técnicos que sean representativos de los principales actores sociales y políticos involucrados en la negociación del pacto.

³ Esto es aún más importante cuando existe un acuerdo fundacional convenido por élites políticas y sociales sin participación efectiva de amplias mayorías de la población (Courtis y Espejo, 2007).

⁴ Entre las formas de facilitar estas articulaciones de participación diversa con el poder legislativo destacan la realización de audiencias públicas, así como consultas con las organizaciones sociales para formular el presupuesto, además de facilitar su participación en mecanismos de control de la ejecución presupuestaria y de rendición de cuentas.

⁵ Los casos recientes de pactos impulsados en el Brasil y México apuntan a un protagonismo central del presidente.

Esta etapa de formulación de la propuesta debe acompañarse de procesos paralelos de información y consulta antes de la negociación que cuenten con estrategias y metodologías claras que permitan definir con precisión la ruta a seguir. Si bien el modo de conformar las instancias o foros de consulta y de asegurar la amplia difusión de lo que se pretende alcanzar dependerá de las características de cada país, en todos los casos se deberán tomar en cuenta los planteamientos que se presentan en las próximas secciones sobre participación, transparencia y logro de consensos o mayorías. Por otra parte, será difícil establecer de antemano el plazo necesario para asegurar una participación amplia y simétrica, con procesos completos de difusión de la información, realización de consultas y negociaciones, por lo que se recomienda ser flexible en ese ámbito. El conjunto de acciones que dan lugar al proceso de conformación y seguimiento del pacto deberá así asegurar la representatividad, legitimidad y autoridad del ejercicio que deberá culminar en la conformación del pacto, su cumplimiento y sostenibilidad.

c) Se requieren estrategias políticas específicas para enfrentar actores con poder de veto

Otra posible manifestación de asimetrías es la existencia de actores con poder de veto, que pueden ser de naturaleza muy diversa. Incluye a actores como las cortes constitucionales o bancadas legislativas que son el resultado de ciertas normas formales que condicionan el proceso de toma de decisiones en un régimen democrático, y a otros actores como las cámaras patronales, o la burocracia, cuyo poder está asociado a normas informales inherentes a sistemas corporativistas (Maldonado y Palma, 2013). Ante estas asimetrías, los procesos continuos de diálogo y de renegociación, insertos en una perspectiva de largo plazo, pueden facilitar un proceso gradual de cambio que afecta a los sectores minoritarios con poder de veto. Estos procesos pueden debilitar sus capacidades políticas en determinadas ocasiones —como en el caso de una acumulación gradual de fuerzas de los sectores mayoritarios—, o en otras contribuir a flexibilizar sus posiciones mediante la interlocución continua con otros actores y un horizonte temporal de largo plazo.

En cualquier caso, la acción política guiada por el interés público está llamada a superar este tipo de problemas, surgidos de la existencia de actores con poder de veto y sin delegación formal de autoridad. Dicha acción debe contener una agenda amplia que beneficie a todos los involucrados (desde políticas laborales hasta la promoción de la inversión). En el mismo sentido, en la medida que lo anterior es parte de un proceso colectivo, también puede facilitar la flexibilidad de estos sectores minoritarios con poder de veto.

d) Las mayorías deben prevalecer sobre los consensos, con excepciones

Al establecer relaciones de largo plazo, los pactos no necesariamente evitan el conflicto, pero establecen canales para gestionarlo y, en la medida de lo posible, evitar que se desborde o atender sus causas. Si bien se trata de buscar consensos lo más amplios posibles, no se precisa la unanimidad por parte de todos los actores en todos los ámbitos y temáticas, por lo que esta no debe ser una condición indispensable para alcanzar acuerdos, ya que esto podría significar dar poder de veto a un grupo minoritario, sin mayor incidencia en el tema de discusión, a costa de los intereses de la mayoría.

Dos orientaciones resultan pertinentes en este sentido. Primero, el poder de veto por la vía de normas aplicables a la negociación (requiriendo consenso o mediante otro mecanismo) deberá limitarse a aquellos actores cuya actividad principal o cuyas condiciones básicas de vida o de sobrevivencia pueden verse amenazadas por los acuerdos alcanzados. Ello se aplica, por ejemplo, a comunidades locales afectadas por las consecuencias negativas de proyectos de inversión en la explotación de recursos naturales que pueden destruir su hábitat⁶. En estos casos resulta fundamental incorporar a estos actores al acuerdo, aún cuando su participación dentro del conjunto de actores que participa en la negociación no sea mayoritaria. Segundo, en otros casos una cláusula de escape (salida) o mecanismos de participación e incidencia (voz) para tratar temas específicos puede facilitar acuerdos con una participación amplia, de consenso o no, y que corresponderá evaluar en el caso de cada pacto específico.

⁶ Conviene distinguir esta situación, especialmente de comunidades en áreas rurales, del rechazo por parte de cualquier comunidad local de inversiones realizadas en su entorno pero que aceptarían si se realizaran en otra zona —posición calificada como síndrome de “no en mi patio trasero” (“*not in my backyard*” (NIMBY)).

e) La transparencia debe contribuir al diálogo y asegurar la evaluación de los pactos

La participación y rendición de cuentas, así como la necesidad de agencia (es decir, de participar para incidir), requiere la transparencia como condición previa. Dentro de este contexto amplio de deliberación y confrontación de propuestas que supone la concertación de un pacto social, la información debe estar disponible para todas las partes que participan en la negociación de un pacto para la igualdad. La disponibilidad de estadísticas amplias y confiables abre espacios para acercar interpretaciones de los problemas existentes y facilitar la convergencia de diagnósticos. En situaciones con estadísticas débiles o inexistentes se reduce considerablemente el marco de referencia común del proceso de negociación. Las estadísticas también permiten monitorear y evaluar el cumplimiento de los acuerdos, en particular la medición de los avances en la realización progresiva de los derechos (Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, 2009). Resulta significativo que en el diálogo político sobre los derechos y demandas de las mujeres, entre las primeras acciones acordadas en varios países destaca la de dar visibilidad estadística —y con ello visibilidad política— al lugar que ocupan las mujeres en la economía. Cada vez más países cuentan con encuestas de uso del tiempo y cuentas satélites de hogares para dar cuenta del trabajo total (remunerado y no remunerado) de hombres y mujeres.

Además, la realización de estudios técnicos por expertos que cuenten con amplia credibilidad, así como su difusión y debate, pueden ampliar la participación en los procesos de consulta y negociación, así como los espacios sujetos a acuerdos. De esta manera es posible flexibilizar las posiciones de actores con poder de veto. En la medida que los estudios y la deliberación contribuyan a un amplio proceso de aprendizaje colectivo, puede generarse cierta flexibilidad o fluidez de las posiciones de las partes, lo que facilitará su convergencia. El acceso expedito y amplio a información generada por los gobiernos, que en varios países de la región ya se ha propiciado mediante leyes de acceso a la información pública e instituciones de transparencia, también contribuye a un proceso amplio de deliberación y diálogo que puede conducir a acuerdos. La implementación de una estrategia de comunicación convenida con voceros acordados, como parte del proceso de negociación y seguimiento, puede también favorecer el cumplimiento.

f) Deben existir garantías de cumplimiento

Para evitar que los pactos sociales devengan letra muerta por la no ejecución de los cambios convenidos y asegurar la permanencia de relaciones de cooperación de largo plazo entre las partes se requieren ciertas garantías de cumplimiento. Un punto de partida es el respeto de los derechos civiles y políticos (libertades de conciencia, expresión, reunión, manifestación y asociación, el derecho de petición, el derecho a votar, a formar partidos políticos y a aspirar a cargos electivos y a otros cargos públicos en igualdad de condiciones) de los participantes, para asegurar la evaluación y el control independientes de las obligaciones acordadas (CEPAL, 2007, pág. 156). Este respeto de los derechos es parte del ejercicio de ciudadanía, uno de los fundamentos de los pactos sociales.

También es recomendable establecer espacios y mecanismos de denuncia y de evaluación ante los incumplimientos, así como de solución de controversias. Del mismo modo, se debe asegurar la transparencia necesaria para contar con la información de base que permita evaluar los avances o atrasos, y desarrollar instrumentos que permitan detectar incumplimientos, como los ya mencionados indicadores estadísticos de la realización progresiva de los derechos (Courtis y Espejo, 2007). El papel de la voz, en el sentido utilizado por Hirschman, es fundamental en este contexto.

Entre los arreglos institucionales para contribuir al cumplimiento, cabe considerar la designación de una agencia responsable del seguimiento y evaluación del cumplimiento del pacto, con el correspondiente apoyo presupuestario. Como posible recurso, existe la opción de acudir a instancias judiciales para reclamar el incumplimiento de obligaciones asumidas como parte de un pacto social, pero las características de los procesos judiciales, que están estructurados sobre la base de una confrontación entre dos partes antagónicas, resta capacidad para considerar la totalidad de intereses en juego, y al sustituir la función política de formulación y cumplimiento de políticas, introduce rigideces que amenazan la factibilidad de pactos sociales con carácter relacional, que buscan establecer una relación de cooperación —y no de confrontación— de largo plazo entre las partes.

B. 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, como se infiere del capítulo I; 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, como se plantea en los capítulos II y III; 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, como se enfatiza en los capítulos IV y V, 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, como se plantea en el capítulo VI.

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 politoinstitucionales, 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.

1. 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 VII.1).

Recuadro VII.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. Por 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 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. Narbondo 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*, N° 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.

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

Como se explica en el capítulo I, 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 VII.2).

Recuadro VII.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 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 pymes⁷. 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

⁷ 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).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

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 VII.3).

Recuadro VII.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.

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 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 transables⁸, 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 productiva⁹.
- 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; 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- 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.

3. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo

Como se vio en el capítulo III, 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.

Tal como se planteó al final del capítulo III, 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.

4. 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 VII.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 VII.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).

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 VII.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 VII.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 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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

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 públicoprivada 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. Como se indicó en el capítulo IV, 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.
- Como se ha planteado en el capítulo IV, 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.

5. 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 VII.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.

Recuadro VII.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.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

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.

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 VII.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.

6. 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 VII.7).

Recuadro VII.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.petroleoynv.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 plena, para así proteger al aparato productivo de la apreciación 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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Recuadro VII.7 (conclusión)

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 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.petroleoiv.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.

En el capítulo VI 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 en el capítulo anterior, 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 (véanse también los principios de la política industrial y de inversión).
- 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.

7. 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.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2004), *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework* (HR/PUB/04/1), Nueva York.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- (2013b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Courtis, C. y N. Espejo (2007), “Por un “contrato de cohesión social”: apuntes exploratorios”, *serie Políticas Sociales*, N° 129 (LC/L.2699-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Fukuda-Parr, S., T. Lwason-Remer y S. Randolph, (2009), "An index of economic and social rights fulfillment: concept and methodology", *Journal of Human Rights*, N° 8.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1981), *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Holmes, S. y C.R. Sunstein (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Lechini, Gladys (ed.) (2008), *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Maldonado, C.F. y A.F. Palma (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas Sociales*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moore, M. (2008), "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O.H. Fjeldstad y M. Moore (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgado Valenzuela, Emilio (2010), "Lineamientos para un diálogo socio-laboral exitoso", presentación en el seminario Bases y perspectivas del diálogo sociolaboral. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Perú, Santiago de Chile, 11 y 12 de agosto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) [en línea] http://www.cepal.cl/de/agenda/2/40322/Emilio_Morgadom.pdf.
- Pinto, A. y A. Flisfisch (2011), *El estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Scartascini, C. y otros (eds.) (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sen, A. (2010), *La idea de la justicia*, México, D.F., Santillana.