

## Capítulo V



### Conclusiones y recomendaciones de política

1. Articular la política económica, la política ambiental y la política social
2. Para superar las desigualdades sociales es necesario desarrollar políticas públicas basadas en un enfoque de derechos y con una mirada integral
3. Las políticas de desarrollo social deben orientarse hacia una universalidad sensible a las diferencias
4. Una política social de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente) debe sustentarse en el fortalecimiento de la institucionalidad y en pactos sociales
5. Fortalecer la dimensión territorial de la política social
6. Es necesario contar con información estadística sistemática sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad
7. Proteger el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios
8. Es urgente transitar de la cultura del privilegio a una cultura de la igualdad

## Capítulo V

A lo largo de este documento se han examinado diversos ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, tales como el género, la raza y la etnia, la edad y el territorio, y se ha mostrado cómo estos diferentes tipos de desigualdad se encadenan, se entrecruzan y se potencian entre sí. Asimismo, se ha hecho referencia a la perspectiva de análisis de la CEPAL, según la cual la matriz de la desigualdad social está directamente asociada con la heterogeneidad estructural en el ámbito económico y productivo y el mercado laboral es el eslabón fundamental entre lo económico y lo social.

El desarrollo social inclusivo es clave para cerrar las brechas en las distintas dimensiones de la desigualdad (CEPAL, 2016a), porque promueve una mayor igualdad en el goce de derechos y en los medios y recursos para ejercerlos, así como en las capacidades humanas, lo que contribuye a romper la reproducción de la desigualdad de una generación a la siguiente (Bárcena y Prado, 2016).

Promover la igualdad no significa solamente garantizar oportunidades, sino también resultados; las múltiples dimensiones de la desigualdad generan una distribución final de recursos y oportunidades sumamente heterogénea, que termina por mermar la posibilidad de una mayor igualdad de oportunidades para la siguiente generación (Atkinson, 2015). La estructura social es la que determina la estructura de las oportunidades, y no a la inversa. Es por ello que las sociedades altamente desiguales no ofrecen una igualdad de oportunidades real y presentan una pobre movilidad social. Desde este enfoque, la igualdad de oportunidades es más un resultado que un punto de partida.

Asimismo, significa promover la participación ciudadana y los procesos y mecanismos de diálogo y concertación social (CEPAL, 2016a), dado que la desigualdad genera una gran disparidad de acceso e influencia sobre la toma de decisiones políticas y esto constituye otro mecanismo de reproducción de la desigualdad imperante (OXFAM, 2016) y atenta contra la viabilidad democrática de los países.

Enfrentar las desigualdades entrecruzadas y su encadenamiento a lo largo del ciclo de vida en el ámbito social y económico implica, por lo tanto, conjugar políticas de reconocimiento de la diversidad (Touraine, 1997) con políticas redistributivas y de ampliación del acceso al desarrollo de capacidades y al bienestar (Fraser, 1995), así como con políticas, planes y programas de lucha contra la discriminación, de promoción activa de la igualdad de oportunidades y de acción afirmativa. Asimismo, implica elevar sustancialmente la representación y capacidad de agencia en la toma de decisiones públicas de todos los grupos sociales excluidos y en situación de discriminación (Fraser, 2009).

Algunos de los ámbitos de intervención pública en los que debe plantearse con firmeza la visión del desarrollo social inclusivo son la protección social y su relación con el campo productivo, la regulación y la institucionalidad laborales y las políticas del mercado de trabajo, la educación, la salud y la redistribución del cuidado (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016a). De ahí la centralidad de las políticas de inclusión en los sistemas de protección social para asegurar una garantía básica de ingresos, tal como se ha previsto en el marco de la iniciativa del

piso de protección social (OIT, 2012)<sup>1</sup>; de las políticas de promoción del trabajo decente (CEPAL, 2016a)<sup>2</sup> y de inclusión productiva y laboral —especialmente orientadas a la población pobre y vulnerable, las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los afrodescendientes—; de las políticas de inclusión educativa, y de la construcción y el fortalecimiento de los sistemas integrados de cuidado.

En este capítulo se plantean ocho recomendaciones para orientar las políticas públicas de forma que reduzcan las desigualdades sociales. Todas ellas se refieren a la necesidad de avanzar en políticas de inclusión social sobre la base de un enfoque de derechos humanos y del ciclo de vida, con una perspectiva intercultural y de género (CEPAL, 2013e) e incluyendo de forma clara e integral los ejes de la desigualdad y los tipos de brechas identificados en este documento. Este tipo de políticas de inclusión social están orientadas a avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entendida como un pacto mundial integral, interdependiente, indivisible y corealizable.

## 1. Articular la política económica, la política ambiental y la política social

Para lograr los objetivos de una agenda centrada en la igualdad se deben implementar políticas económicas, sociales y ambientales que estén alineadas con el cambio estructural progresivo (CEPAL, 2016b). Si bien no existe un modelo único para materializar este cambio de estilo de desarrollo (pues implica transformaciones que vienen determinadas por las especificidades de cada país), las instituciones y políticas públicas deben articularse, bajo esta visión, “en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales” (CEPAL, 2016b, pág. 145).

Es evidente, por lo tanto, que “lo social no se juega solo en lo social, sino que también en la economía, en la política y en el medioambiente” (CEPAL, 2016a). Sin embargo, con el fin de romper la tradicional visión que entrega un papel subsidiario a la política social, debe agregarse que “tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se deciden solo en el campo económico: el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica” (CEPAL, 2016a, pág. 9) y su sostenibilidad a lo largo del tiempo<sup>3</sup>.

Todo esto conlleva la necesidad de coordinar los diversos ámbitos de intervención pública y de fomentar la participación de todos los actores, incluidas las empresas, las organizaciones sindicales y las demás organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel central como local. Al mismo tiempo, supone lidiar con la cultura y la economía política de los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región (véase el punto 7) (CEPAL, 2016b). Asimismo, implica avanzar hacia nuevos diseños institucionales en los que el peso de las instituciones y autoridades económico-financieras y el de las sociales y ambientales se vayan nivelando e igualando en lo que respecta a la toma de decisiones y la formulación de políticas.

<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Recomendación 202, ha propuesto a los Estados Miembros el establecimiento de un “piso de protección social” que asegure que todas las personas que lo requieran tengan acceso a una seguridad básica del ingreso a lo largo del ciclo de vida (en particular niños y niñas, personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes y personas de edad), así como una atención de salud esencial.

<sup>2</sup> Promover el trabajo decente implica, entre otras medidas, implementar políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad; promover la formalización del trabajo y de la economía informal; fomentar la autonomía económica de las mujeres; ampliar las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes y desarrollar políticas y regulaciones de conciliación entre el trabajo y la familia; avanzar en políticas de valorización del salario mínimo; implementar o fortalecer medidas de protección al empleo; prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso; combatir todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación; garantizar los derechos de organización sindical y negociación colectiva, e instituir y fortalecer instancias y procesos de diálogo social (CEPAL, 2016a, pág. 131).

<sup>3</sup> A su vez, las políticas ambientales no pueden ser consideradas subsidiarias o residuales, sino que deben estar en el centro de la estrategia de desarrollo. Es por ello que la CEPAL (2016b) ha hecho un fuerte llamado a implementar un “gran impulso ambiental” para alcanzar un nuevo estilo de desarrollo.

## 2. Para superar las desigualdades sociales es necesario desarrollar políticas públicas basadas en un enfoque de derechos y con una mirada integral

Tal como se plasmó en el documento de la Conferencia Regional de Desarrollo Social, la noción de igualdad se estructura a partir de un enfoque de derechos y de ciudadanía social que reconoce que todas las personas, por el solo hecho de ser parte de la sociedad, tienen pleno derecho a acceder al bienestar social (CEPAL, 2016a). Si bien se reconoce que hay varios actores que pueden contribuir al bienestar —las familias, las organizaciones sociales y comunitarias y el sector privado—, es necesaria la acción deliberada del Estado para poner freno a las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una pertenencia real a la sociedad (CEPAL, 2007b). Las políticas públicas orientadas al desarrollo social inclusivo y a una mayor igualdad deben tomar debida cuenta de los elementos esenciales del enfoque de derechos: integralidad, institucionalidad, exigibilidad, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, participación, transparencia y acceso a la información y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).

Para adoptar un enfoque de derechos, los distintos ámbitos de la política deben dialogar en el marco de una estrategia integral de desarrollo que tenga en cuenta la multidimensionalidad de los problemas y esté sustentada por una sólida institucionalidad y por pactos sociales. La integralidad de las políticas públicas es clave para enfrentar las múltiples desigualdades que se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, y evitar que estas reproduzcan la pobreza y la vulnerabilidad y limiten el ejercicio de los derechos. Esta integralidad se refiere a la capacidad de articular la oferta de programas y políticas coordinadas entre distintos sectores y niveles de gobierno con las demandas y necesidades heterogéneas de individuos, familias y comunidades a lo largo del ciclo de vida (Cecchini y Martínez, 2011)<sup>4</sup>.

Promover estrategias integrales de desarrollo social en el ámbito nacional, subnacional y local significa cerrar las brechas que afectan a grupos tradicionalmente discriminados, segregados o excluidos (como la población de menores recursos socioeconómicos, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los migrantes, la población lesbiana, gay, bisexual y transgénero (LGBT) y las personas con discapacidad, así como los habitantes de los territorios más rezagados) considerando las particularidades y brechas específicas que se acumulan a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida. Por el contrario, la fragmentación y la falta de coordinación entre los programas, actores y niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas públicas aumentan la probabilidad de que dichas políticas sean ineficaces y de que se vulneren los derechos de sus destinatarios (Cecchini y Rico, 2015).

## 3. Las políticas de desarrollo social deben orientarse hacia una universalidad sensible a las diferencias

Las políticas públicas de desarrollo social basadas en un enfoque de derechos están orientadas hacia la universalidad, lo que permite fomentar la inclusión social, pero de manera complementaria pueden utilizarse políticas focalizadas, selectivas o de acción positiva para romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas que residen en áreas rezagadas, las personas con discapacidad y los migrantes, así como los niños, los jóvenes y los ancianos (CEPAL, 2016a), y de esa forma avanzar de forma efectiva hacia la universalización de los derechos<sup>5</sup>. Atender de manera diferenciada no contraviene el principio de universalidad de los derechos; al contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad, tal como ocurre con las políticas de acción positiva que se enmarcan en un “universalismo sensible a las diferencias” (Habermas, 1998; Hopenhayn, 2001).

<sup>4</sup> Como se señaló en el capítulo III, en el diseño de las políticas de desarrollo social y su articulación con otros sectores de la política debe considerarse el ciclo de vida de las personas, dado el peso determinante que este tiene sobre el goce efectivo de derechos y los niveles de bienestar y sus brechas entre las personas. En particular, deben considerarse etapas clave para el desarrollo como la primera infancia, la niñez, la adolescencia y la juventud, así como etapas en las que las personas son más vulnerables frente a la discriminación y los abusos, como la vejez (CEPAL, 2013e).

<sup>5</sup> Considerar la edad como eje estructurante de la desigualdad contribuye a identificar sujetos de política que requieren apoyos específicos y sostenidos en el tiempo. Un ejemplo de ello es el apoyo a los hogares con niños, en especial a los monoparentales. Evidentemente, ese apoyo ha de incluir las transferencias de ingresos y debe compaginarse con iniciativas orientadas a garantizar el acceso a la salud, a la educación y a los servicios de cuidado, así como con políticas activas de capacitación y de acceso al mercado de trabajo para los miembros de la familia en edad de trabajar.

La ampliación del acceso a una educación y salud inclusivas y de calidad, así como al trabajo decente, y la consolidación de sistemas universales de protección social y de cuidado son cruciales para asegurar el bienestar, superar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente ante una coyuntura económica negativa. La protección social constituye un bien público que debe consolidarse a nivel regional, nacional, subnacional y local, ya que protege los ingresos de las personas y sus dependientes frente a diversos choques y riesgos (individuales y colectivos) de tipo social, económico y climático, fomenta el acceso a servicios públicos y sociales como la educación y la salud y atiende las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida. Además, los niveles básicos y universales de bienestar y de acceso a servicios sociales y construcción de capacidades que la protección social puede edificar serán indispensables para transitar hacia sistemas productivos más sostenibles en los que deberán abandonarse actividades depredadoras del medio ambiente en favor de actividades con un alto contenido de tecnología y conocimientos.

#### **4. Una política social de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente) debe sustentarse en el fortalecimiento de la institucionalidad y en pactos sociales**

Para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas que contribuyan a crear sociedades más inclusivas es necesario fortalecer la institucionalidad social y sustentar las diversas opciones de políticas mediante pactos sociales que permitan acuerdos sobre objetivos y medios, con el enfoque de derechos como base para avanzar en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016a).

Fortalecer la institucionalidad significa consolidar una base jurídico-normativa que permita viabilizar el ejercicio de los derechos sociales y reforzar la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado y no solo de gobierno; acentuar el papel del desarrollo social en la agenda pública y establecer una autoridad social con capacidad de coordinación y articulación entre las diferentes políticas sociales (educación, salud, trabajo, protección social y vivienda) y las políticas económicas y medioambientales; acrecentar la capacidad de gestión pública en materia social, robusteciendo tanto los equipos técnicos y la infraestructura como los procesos de gestión centrados en la efectividad y la eficiencia (como el desarrollo de sistemas de información para diagnóstico, monitoreo y evaluación, los registros de participantes y los procedimientos de participación, contraloría ciudadana, transparencia y resolución de conflictos), y disponer de recursos suficientes y estables para atender las necesidades de una política social de calidad.

En lo que se refiere a la dimensión de gestión, un elemento fundamental para disminuir las brechas y mejorar la calidad objetiva (en cuanto a su efectividad) y subjetiva (según la percepción de la población) de las políticas es encarar la desigualdad partiendo de la cultura organizacional del aparato público. Desde la concepción a nivel central hasta la implementación en terreno, e incluso en la forma de evaluar resultados, la gestión pública replica de manera recurrente un sesgo autoritario que marca las relaciones entre los gestores de la política y la población destinataria a través de las cuales los ejes estructurantes de la desigualdad social aquí reseñados se institucionalizan. Por ello, es necesario tomar decisiones activas orientadas a horizontalizar las relaciones tanto dentro de la estructura organizacional como con los destinatarios, reconociendo a estos como titulares de derechos, actores legítimos del proceso mismo de gestión y, en última instancia, mandantes de la política y no meros beneficiarios.

A su vez, para hacer frente a la disparidad en lo que respecta al nivel de autonomía e influencia sobre la toma de decisiones que resulta de la desigualdad y mejorar la calidad de gestión de las políticas se requiere fomentar mecanismos institucionales de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana en todas las etapas de la gestión (desde la identificación y priorización de problemas hasta la evaluación y monitoreo de procesos). De esta forma se permite y fomenta una mayor agencia de las personas sobre su propio desarrollo, más posibilidades de denunciar abusos y resolver conflictos y, en general, vías efectivas para exigir el cumplimiento de derechos.

Los pactos sociales y fiscales son un sustrato clave para institucionalizar y legitimar las políticas de desarrollo social inclusivo y asegurar recursos (CEPAL, 2016a). Para alcanzar dichos pactos es crucial concebir el enfoque de derechos como medio y objetivo, así como conocer y reconocer las diferencias entre poblaciones, que incluyen tanto su positiva diversidad como las negativas desigualdades aquí reseñadas. En el ámbito internacional, los acuerdos alcanzados en torno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representan un avance en este sentido. No obstante, para que este acuerdo mundial se traduzca en el logro efectivo de sus objetivos y nadie se quede atrás en el proceso es necesario que se replique en pactos sociales, políticos y fiscales en cada país, con objetivos y metas claros, políticas sociales de calidad y presupuestos acordes a desafíos que, como se ha planteado a lo largo de este documento, son de gran magnitud.

Por último, resulta también urgente fortalecer las instituciones de información y estadística y de planificación para el desarrollo, avanzando en la conformación de espacios institucionales de evaluación robustos que cuenten con los requisitos indispensables de solidez técnica, independencia en el desarrollo de sus trabajos y autonomía financiera y de gestión. Establecer un diálogo y una retroalimentación permanentes entre la planificación y la evaluación que se basen en información confiable permitirá avanzar hacia políticas públicas de mayor impacto y mejores resultados.

## 5. Fortalecer la dimensión territorial de la política social

El territorio, además de ser un eje de la matriz de la desigualdad social, también puede ser un vector muy importante para combatir las desigualdades sociales. Como sugiere la CEPAL, para lograr una mayor igualdad y avanzar hacia el desarrollo inclusivo es indispensable reducir las brechas entre territorios, así como la concentración de carencias básicas en los territorios subnacionales más rezagados. En esta línea, la Comisión ha destacado la necesidad de promover la cohesión territorial, orientada a minimizar los rezagos, a partir de una acción explícita del Estado en diversos ámbitos de lo social (CEPAL, 2010a).

Una idea consustancial a la noción de desarrollo inclusivo es que los derechos de las personas no dependen del territorio en que nacieron o en que viven. Eso significa que las eventuales limitaciones —geográficas y, sobre todo, de estructura social— que los territorios puedan imponer al ejercicio de esos derechos deben ser enfrentadas y superadas con políticas que los garanticen. Para avanzar en la reducción de las brechas sociales, es fundamental considerar las especificidades y desigualdades asociadas al territorio como una variable esencial para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales.

Dado que los otros ejes de la desigualdad social analizados (el género, la raza, la etnia y la edad) se manifiestan y materializan en el lugar de residencia, es fundamental considerar que, en aquellas zonas con mayor concentración de carencias básicas, dichos ejes no solo se entrecruzan y encadenan, sino que además suman nuevos factores de rezago, discriminación y exclusión. Así, es fundamental que las estrategias de desarrollo inclusivo tengan en cuenta las características y brechas propias de los territorios y de su población para avanzar en la superación de esas desigualdades profundas y potenciar la calidad de las políticas sociales.

Entre los principales desafíos que cabe enfrentar para superar los factores que limitan el desarrollo y marcan la desigualdad territorial se encuentra la falta de coordinación institucional entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal (políticas nacionales de educación, salud, trabajo, vivienda y otros) como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), así como entre los gobiernos locales, los actores públicos, los actores privados y la sociedad civil.

## 6. Es necesario contar con información estadística sistemática sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad

Para avanzar en este reto se requiere contar con información válida y confiable que permita tomar decisiones basadas en información, conocimientos y datos empíricos. La invisibilidad estadística es un grave problema que limita tanto el análisis de la realidad y el conocimiento disponible sobre las relaciones socioeconómicas y culturales y los patrones de desigualdad y discriminación como la calidad del diseño e implementación de políticas orientadas a romper el círculo vicioso que genera la matriz de la desigualdad social. La exclusión social empieza por las estadísticas o, dicho de otra manera, lo que no se mide no existe. En la definición de lo que se mide, cómo y cuándo también hay decisiones que pueden suponer diversas formas de discriminación y desigualdades de participación y agencia<sup>6</sup>; la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes destaca de forma particular, ya que aún existen grandes

<sup>6</sup> Por ejemplo, la recolección y disponibilidad de datos desagregados por raza o color de la piel de la población en el Brasil permitió evidenciar la incidencia de la desigualdad racial en todos los ámbitos de la vida social y, a partir de ahí, cuestionar el mito de la “democracia racial”, hasta entonces muy eficaz en la reproducción del racismo en el país. Ese avance de la visibilidad estadística de la población afrodescendiente fue el resultado de diversos factores, como los avances jurídicos consagrados en la Constitución de 1988 (que definieron el racismo como un crimen sin posibilidad de fianza ni prescripción), la presión de las organizaciones sindicales y de afrodescendientes y estudios realizados en diversos medios académicos entre el final de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, fuertemente estimulados por el proceso de preparación y realización de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban 2001 (Bento, 1992; Jaccoud, 2009; Theodoro, 2008; Ribeiro, 2014; Gomes, s/f).

vacíos sobre ellos en las fuentes oficiales de información, especialmente en las encuestas de hogares. Los censos, por su parte, han ido paulatinamente incorporando preguntas sobre autoidentificación étnica o racial, lo que ha permitido avanzar en la cuantificación y caracterización de la población a partir de estos indicadores en los países que disponen de información<sup>7</sup>. Sin embargo, como se destacó en el capítulo II de este documento, si bien los censos tienen la virtud de entregar importante información sociodemográfica, sus características y periodicidad (en general se llevan a cabo cada 10 años) hacen que su cobertura temática y la pertinencia temporal de sus datos sean limitadas.

Con relación a los datos desagregados por sexo, en las últimas décadas los avances han sido sustanciales y hoy estos están presentes en los censos, las encuestas de hogares y otras fuentes de información social (como los registros administrativos), permitiendo construir indicadores capaces de caracterizar la realidad de las mujeres y las desigualdades de género. Este ha sido el resultado del arduo trabajo reivindicativo de las organizaciones feministas y de mujeres, de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y de la contribución de los estudios de género, en los que las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de las Naciones Unidas y las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL han desempeñado un papel primordial<sup>8</sup>.

Desde la perspectiva territorial es fundamental contar con información que sea válida y confiable para distintas escalas territoriales. En prácticamente todos los países de la región se pueden obtener estimaciones sobre el total de la población nacional, la población rural y urbana y al menos un primer nivel de desagregación geográfica (por regiones o departamentos); sin embargo, solo un reducido número de países producen datos con representatividad a nivel municipal o de las grandes ciudades (Buitelaar y otros, 2015). Los censos permiten una mayor desagregación geográfica, pero presentan limitaciones en términos de periodicidad y por la ausencia de ciertas variables, como los ingresos.

Aun cuando queda mucho camino por recorrer, en el último decenio se han producido experiencias positivas de cara a mejorar la visibilidad estadística de la desigualdad social en la región. Además de los avances ya mencionados, instituciones académicas, organizaciones civiles e instituciones públicas como los institutos nacionales de derechos humanos han puesto en marcha encuestas dirigidas a medir las brechas de desigualdad derivadas de las prácticas discriminatorias y a visibilizar las mentalidades y comportamientos sociales que las sustentan. Por ejemplo, en Chile, instituciones académicas, organizaciones civiles e instituciones públicas (como el Instituto Nacional de Derechos Humanos) han llevado a cabo encuestas destinadas a detectar, visibilizar y medir diferentes manifestaciones de la discriminación en el país. En México, por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ya ha realizado dos encuestas nacionales sobre discriminación (en 2005 y 2010) para contar con información específica que permita diseñar y evaluar políticas públicas en esta materia. Estas encuestas tienen el potencial de convertirse en herramientas valiosas para el diseño de políticas y programas y eliminar las prácticas discriminatorias, ya sean explícitas o tácitas, que crean barreras de acceso, reproducen las jerarquías y roles sociales y profundizan las desigualdades.

Es necesario, por lo tanto, seguir avanzando en la recolección sistemática de datos relacionados con las diversas dimensiones de la desigualdad indicadas en este documento. Así, un desafío fundamental para avanzar en el cierre de las distintas brechas que componen la matriz de la desigualdad social es incorporar los indicadores que permiten identificarlas en el diseño de las diferentes fuentes de datos existentes en los países; en particular, los censos de población y vivienda; las encuestas de hogares, de demografía y salud, de empleo y trabajo y de uso del tiempo; los registros administrativos y de participantes, y otros instrumentos, con el fin de asegurar que la información que se obtiene tenga el suficiente nivel de confiabilidad como para orientar una toma de decisiones acorde al lema destacado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “que nadie se quede atrás”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Como se señaló en el capítulo II, la CEPAL, principalmente a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL ha desarrollado un intenso trabajo de asistencia técnica a los países de la región destinado a apoyar este esfuerzo.

<sup>8</sup> Como ejemplo de esta relación, cabe señalar que, en respuesta a un pedido que los Estados miembros efectuaron durante la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Quito en 2007, la CEPAL mantiene un Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe que presenta indicadores estratégicos de género y herramientas analíticas para la formulación de políticas, véase [en línea] <http://oig.cepal.org/es> y CEPAL (2016e).

<sup>9</sup> Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

## 7. Proteger el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios

En la región se observa el mayor esfuerzo realizado por los Estados en el presente siglo por aumentar el gasto público social y protegerlo frente a los vaivenes del ciclo económico. Sin embargo, los incrementos han sido más modestos en los últimos años, lo que se suma a una mayor incertidumbre ante el fin del superciclo de las materias primas y el menor crecimiento económico. Esta situación hace prever mayores dificultades para continuar con una expansión del gasto social que no esté sujeta a las oscilaciones del ciclo económico.

Para enfrentar este escenario y mitigar su impacto en los indicadores sociales es importante que los países cuenten con mayores recursos para la inversión social, que potencien la progresividad de la carga tributaria y el sesgo contracíclico de su política fiscal y que protejan el financiamiento del núcleo duro de las políticas sociales (en particular la erradicación de la pobreza, la garantía de derechos con un piso básico de protección social y el acceso a salud y educación de calidad, a una vivienda digna y al trabajo decente). Los gastos en materia de salud y educación no deberían depender del ciclo económico, los destinados a la erradicación de la pobreza y la protección del empleo deberían ser contracíclicos en períodos de bajo crecimiento y el gasto destinado al desarrollo de sistemas integrales y universales de protección social debería aumentar en épocas de prosperidad (CEPAL, 2010a; Tromben, 2016).

Como se indica en el “Panorama Social de América Latina 2015” (CEPAL, 2016c), desde la década de 1990 se viene produciendo una expansión de los ingresos tributarios de los países asociada al crecimiento económico, la mejora de la gestión pública, la creación de nuevos impuestos y la reforma de las cargas y tasas de impuestos ya existentes, junto con el incremento de los ingresos por regalías y otros mecanismos de retención de la explotación y comercialización de recursos naturales. Así, la carga tributaria de la región pasó de un 14,4% del PIB en 1990 a un 21,3% del PIB en 2013. Sin embargo, esta carga todavía está lejos del promedio del 34,2% del PIB que recaudaron los países de la OCDE ese mismo año. Por otro lado, este crecimiento se ha producido de forma heterogénea entre los países, con una estructura regresiva con relación al ingreso de las personas y altas tasas de evasión y elusión, y no resulta suficiente para acometer los desafíos. Por ello, es necesaria una nueva agenda de reformas tributarias que apunten a mejorar el nivel de ingresos tributarios a fin de asegurar la estabilización macroeconómica; permitir el financiamiento genuino de los gastos públicos requeridos por la sociedad, en particular del gasto social; mejorar la distribución de los ingresos, y reducir la dependencia y volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales de cara a mitigar los posibles efectos negativos de la volatilidad de precios (Gómez Sabaini y Morán, 2014).

Por último, para lograr una mayor suficiencia y estabilidad de recursos y facilitar la sostenibilidad de las políticas a largo plazo es necesario potenciar pactos fiscales que den prioridad a dichas políticas, reforzar la institucionalidad fiscal con marcos fiscales plurianuales, planificar políticas desde un enfoque de derechos y con una presupuestación por resultados e incorporar indicadores cíclicamente ajustados a la gestión pública. A pesar de la existencia de una élite activa y con poder de veto que lleva al diseño de sistemas tributarios altamente regresivos en la región (Gómez Sabaini y Martner, 2008), es posible avanzar hacia el establecimiento de pactos fiscales que se basen en la reciprocidad entre los ciudadanos y el Estado. Es decir, la ciudadanía estaría dispuesta a pagar más impuestos si estos vienen asociados a un mejoramiento de “la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad y si hay menos corrupción y más control de la evasión” (CEPAL, 2013d, pág. 41). Esto, junto con la cobertura universal de los servicios sociales, promovería un vínculo más fuerte y estrecho entre la ciudadanía y el Estado (CEPAL, 2013d).

## 8. Es urgente transitar de la cultura del privilegio a una cultura de la igualdad

La desigualdad y la heterogeneidad estructural siguen siendo rasgos característicos de las sociedades y economías de América Latina y el Caribe (Bárcena y Prado, 2016). Sin embargo, al mirar hacia atrás en estas primeras décadas del siglo XXI y analizar su historia, la región ha comprendido que la exclusión sistemática socava el tejido social y la democracia y que, por lo tanto, es necesario construir una cultura de igualdad que deje atrás la cultura del privilegio y la injusticia social (Prado, 2014).

Aquellos cuyos derechos sociales han sido vulnerados durante siglos y que se han visto invisibilizados, en condiciones de exclusión y segregados por un sistema que favorece los privilegios de unos en desmedro de otros reclaman igualdad y dignidad. Transitar hacia una cultura de la igualdad supone, por un lado, la abolición de los privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, cualesquiera sean su origen



nacional, clase social, sexo, raza, etnia, edad, territorio, religión, orientación sexual o identidad de género, tal como está expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los sucesivos pactos suscritos por la comunidad internacional. Por el otro, implica una mejor distribución de los recursos en la sociedad que permita que todos sus miembros ejerzan sus derechos de manera efectiva. La igualdad remite a los derechos y al ordenamiento jurídico al que corresponde garantizarlos, así como a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la haga posible.

El reclamo de igualdad se refiere también a superar la reproducción cultural de los múltiples mecanismos que permiten y fomentan tratos discriminatorios y que contribuyen a perpetuar la desigualdad. La perspectiva de género, por ejemplo, pone de manifiesto los patrones socioculturales discriminatorios, la división sexual del trabajo y la historia de acumulación masculina de poder y plantea la necesidad de revertir la desigualdad mediante tratos diferenciales de acción positiva (CEPAL, 2016e). Evidentemente, estas acciones positivas no deben limitarse a ese ámbito, sino que deben también abordar otras dimensiones de la desigualdad y la discriminación, como la raza y la etnia, la edad, la orientación sexual, la nacionalidad, la discapacidad y otras condiciones (CEPAL, 2010a).

El cambio hacia una cultura de la igualdad no es viable ni sostenible si no se trabaja en distintos ámbitos para poner de relieve los valores de igualdad y solidaridad como orientadores del bienestar, el desarrollo y la calidad de vida, tarea que requiere actuar sobre las comunidades, la educación formal, los medios de comunicación, las leyes y los instrumentos de diseño, implementación y evaluación de las políticas. Implica postular el principio de la igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social y reconocer la vocación universalista y solidaria como la principal orientación de las políticas públicas y las relaciones sociales.

Este es el gran desafío pendiente de América Latina y el Caribe, una región que presenta las mayores brechas socioeconómicas del mundo (Bárcena y Prado, 2016). En particular, supone un desafío para las políticas sociales, que solo podrán contribuir a una mayor igualdad si logran articular su labor con las políticas económicas, productivas, laborales y medioambientales en el marco del desarrollo sostenible postulado por la Agenda 2030. El desarrollo social no solo trata de erradicar la pobreza, sino también de potenciar un desarrollo inclusivo y con mayor igualdad que permita aumentar las capacidades de las personas y expandir sus libertades, dignidad y autonomía y que fomente el crecimiento, la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad intertemporal, asumiendo su responsabilidad hacia las futuras generaciones. Al extender y legitimar la inercia del orden imperante, la cultura del privilegio contribuye a reproducir las desigualdades y la heterogeneidad estructural, haciendo además que sea imposible alcanzar tasas altas y sostenidas de crecimiento económico. La cultura de la igualdad contribuirá a revertir esta situación en la región.