



Prólogo

A. Continuidad de una visión

El presente documento profundiza y amplía los planteos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plasmara en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*¹, propuesta que sometió a consideración de los gobiernos en su trigésimo tercer período de sesiones celebrado en 2010, y donde se colocaron los cimientos de una visión del desarrollo de cara a la segunda década del siglo XXI. Dicha visión planteó la igualdad, en sentido amplio, como principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo y, a la luz del mismo, los desafíos en materia de dinámicas y políticas de desarrollo que deberían concurrir para acercarse a ese horizonte.

La igualdad como principio normativo y orientación, tal cual se planteó entonces, supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social. Pero no solo eso. También es la igualdad una condición de la ciudadanía, de carácter normativa en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Por lo mismo, el documento citado enfatizó la importancia de un orden democrático deliberativo con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y subrayó la importancia del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. La importancia de pactos sociales y, en especial, de pactos fiscales fue el “cierre natural” en el mensaje que la CEPAL acuñara en *La hora de la igualdad*. Pues los pactos conjugan, precisamente, la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos.

La recepción de la propuesta de la CEPAL fue amplia y ha generado un efecto en cadena hasta hoy. Creemos que en 2010, plantear la igualdad en el centro del desarrollo tuvo especial sincronía con una inflexión histórica favorable para ello, sobre todo en América Latina y el Caribe.

¹ LC/G.2432(SES.33/3).

Tal inflexión incluía, entre otros: i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que terminaron por recomponer el mapa político de la región en la década pasada; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas activadas sobre todo tras la crisis financiera mundial de 2008 para mitigar sus costos sociales, y iii) la irrupción decidida de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, como en los ámbitos de la salud y las pensiones y jubilaciones.

Por otro lado, la igualdad dejó de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornó con energía durante la última década de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil global, y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas. A diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo “pisos mínimos” sino también “techos máximos”. Esto último, sobre todo, en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer.

Creemos, pues, que estamos ante la oportunidad histórica de repensar el desarrollo bajo la égida valórica de la igualdad y de mayor sostenibilidad ambiental. Pero no debemos hacerlo en clave retórica o de letanía, sino examinando rigurosamente cómo los distintos componentes de políticas de desarrollo concurren hacia sociedades más dinámicas en crecimiento y más proclives a la igualdad.

A esta necesidad responde el esfuerzo que hemos hecho y que se cristaliza en el documento que ahora sometemos a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Procuramos, en este esfuerzo, proveer una visión más integrada del desarrollo con orientaciones claras para avanzar en componentes decisivos de la dinámica y la política del desarrollo, y círculos virtuosos entre mayor crecimiento y más igualdad, sostenibles tanto en los “tiempos cortos” como en los “tiempos largos”.

Planteamos que la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y que la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural. En efecto, la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.

La vocación igualitaria es también vocación universalista: todos quieren ser productivos, todos quieren mejor calidad de vida, todos quieren saber, todos quieren estar educados, todos quieren empleo y derechos. A eso aspiramos en la CEPAL, a construir un proyecto de desarrollo inclusivo que provea de espacios para que todos los segmentos de la sociedad puedan llevar adelante sus potencialidades y proyectos de vida, sobre la base del cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Al hablar de igualdad estamos hablando de política productiva. Estamos hablando de distribución, de propiedad y apropiación de los bienes colectivos y de la construcción de ganancias de productividad genuinas y no espurias; es decir, a partir de la plena comprensión de la renovabilidad de los recursos naturales y de su uso en el tiempo con igualdad intergeneracional.

B. Hacia una visión integrada del desarrollo: Ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva

El documento que aquí presentamos integra, en una visión que matiza múltiples relaciones de interdependencia, componentes decisivos del desarrollo: manejo del ciclo y manejo de la estructura, política macroeconómica y política industrial, dinamismo productivo con convergencia en niveles de productividad (y la consiguiente difusión del empleo de calidad y con derechos hacia el conjunto de la población económicamente activa) e impacto sobre la igualdad. Estas dinámicas e interdependencias se examinan a la luz de una profusa casuística que se presenta a lo largo del documento, con evidencia histórica y desde la experiencia más reciente, comparando distintos países latinoamericanos y caribeños, y contrastando la región con otras que han tenido comportamientos más dinámicos.

Este esfuerzo constituye, a nuestro juicio, un nuevo cimiento cuyo énfasis gira en torno a la construcción de un enfoque integrado de desarrollo y que presta especial atención a las lecciones de las últimas décadas y también a las de los distintos paradigmas del desarrollo ensayados en la región desde los tiempos de la industrialización mediante sustitución de importaciones. Nos damos, pues, a la tarea de mirar el futuro, pero nutriendo la perspectiva hacia adelante con los balances históricos del desarrollo latinoamericano.

Aprender de las lecciones del pasado y de las tendencias actuales, en una perspectiva integrada que busca articular la dimensión macroeconómica con la productiva, implica poner en estrecha relación estos distintos componentes de política que, en las últimas décadas, han tenido un diálogo intermitente y no del todo fecundo. Dicho de otro modo, la política macroeconómica y la política industrial no pueden correr por caminos divergentes sino que deben articularse para construir sinergias intertemporales. Estas sinergias se deben dar entre dinámicas de corto y de largo plazo. Desde la ribera de la macroeconomía, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias no solo deben actuar optimizando impactos en la longitud, los costos y los beneficios de los ciclos, medidos a partir de buenos indicadores nacionales. Pueden, al mismo tiempo, incentivar la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y, muy especialmente, la mayor convergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Esta convergencia progresiva en el ámbito productivo y del empleo provee de sentido de pertenencia para el fortalecimiento de la ciudadanía, genera mayor predisposición al consenso de mejoras en el bienestar y, a la vez, promueve relaciones más virtuosas entre la participación de la sociedad y la orientación de la economía. Inversamente, una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad así como con mayor eficiencia energética y ambiental, constituye un acervo fundamental para “blindar” la economía

frente al impacto de la volatilidad propia de los ciclos y, muy especialmente, frente a las restricciones externas exacerbadas por la volatilidad.

De este modo las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, obligan a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales y tecnológicas. Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe darse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por su lado, y como ya se señaló, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural que todavía no han logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Para todo lo anterior, y contrario a lo que planteaba el paradigma del desarrollo prevaleciente en las últimas dos décadas del siglo pasado, es fundamental el rol del Estado, como lo es una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad.

La relación entre política macroeconómica y la inversión productiva resulta, además, decisiva para revertir una cadena de relaciones estructurales que exacerbaban brechas sociales en nuestros países. Hasta ahora el patrón predominante es que la inversión refuerza las agudas brechas en productividad, lo que luego se manifiesta en la segmentación del mercado laboral, tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales. Tal segmentación explica en importante medida la persistencia de tan altas tasas de empleo informal en la región y la baja proporción de población protegida por la seguridad social desde el mundo del trabajo, lo que extiende las desigualdades y brechas al campo de la protección social.

En contraste, *una articulación positiva entre manejo del ciclo y expansión convergente de la estructura lleva a la economía a desarrollar sus potencialidades de manera tal que en el largo plazo la sociedad se beneficia de manera más igualitaria.* El principal mecanismo por el cual ambas cosas convergen (desarrollo productivo e igualdad social) es sin duda el mundo del trabajo, es decir, el motor de inclusión social. Es en ese mundo donde hay que aspirar a que la sociabilidad ampliada se dé en un contexto de mayor desarrollo de capacidades de todos los miembros de la sociedad, mejores oportunidades para retribuir esas capacidades productivamente y mejores condiciones para armonizar intereses de actores diversos en el mundo laboral.

C. El camino del cambio estructural

Si el valor y la orientación estratégica es la igualdad, ¿cuál es el camino? Lo que aquí planteamos como ruta es el cambio estructural y desde ahí hemos querido construir nuestro enfoque integrado.

El cambio estructural implica colocar en el centro de la dinámica de crecimiento los cambios cualitativos en la estructura productiva. Hoy esto tiene sus particularidades, en gran medida marcadas por economías abiertas que definen sus patrones de especialización de cara a la inserción en los mercados mundiales. Es necesario, tanto para una mejor inserción global como para un dinamismo interno virtuoso en el ámbito de la productividad y el empleo, procurar mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total. De esta forma, se promueve a lo ancho de la economía y el tejido social el desarrollo de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje de manera coordinada con la producción y la inversión.

En este contexto, la sostenibilidad ambiental solo se logrará si hay un cambio estructural que lleve adelante un proceso tecnológico profundo e incluyente.

En el marco de nuestra propuesta, entendemos que el cambio estructural resulta virtuoso cuando se rige por dos ámbitos interconectados: por un lado, la mayor presencia relativa, tanto en la producción como en el comercio, de los sectores más intensivos en conocimiento. Por otro lado, es necesario diversificarse hacia sectores con rápido crecimiento de la demanda interna y externa de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones e importaciones crezcan de forma equilibrada sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

De este modo el cambio estructural se asocia a dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas “dinámicas”, es decir, que conjugan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, donde destaca la presencia de sectores con tasas más altas de crecimiento de la productividad, con mayor difusión de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía y la sociedad, y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como hacia otros sectores. La segunda es la “eficiencia keynesiana” o “de crecimiento”, que refiere a un patrón de especialización en sectores beneficiados por tasas más altas de crecimiento de la demanda externa e interna, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. Es fundamental, pues, que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico sino también de la demanda, ya que el incremento de la productividad sin el paralelo aumento de la demanda podría generar subocupación o desocupación. Los dos tipos de eficiencia se dan en general simultáneamente, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda y de la especialización internacional.

Para promover un cambio estructural virtuoso son indispensables las políticas industriales. Esto implica, claro está, una decisión de orden político, pues el rol del Estado es central para llevar adelante políticas en esta materia. Cabe recordar que durante las últimas dos décadas hablar de políticas industriales activas conducidas por el Estado, era casi un anatema en el léxico del desarrollo prevaleciente bajo la égida del Consenso de Washington, tal como lo era hablar de igualdad. Tras este “veto” estaba el supuesto de que el mercado, con el apoyo de las señales correctas, se hacía cargo de optimizar la asignación de factores de modo tal que a la larga redundaba en saltos de productividad. La experiencia mostró claramente que esto no es así, sobre todo cuando se observan las magras trayectorias de la productividad en América Latina y el Caribe durante las últimas tres décadas. Hoy, sin embargo, desde distintos flancos ideológicos se vuelve a hablar de la necesidad de esas políticas. En la perspectiva que se plantea en este documento, las políticas industriales apuntan hacia dos direcciones complementarias: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en grandes centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología.

No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. El cambio estructural debe sinergizarse en el conjunto de la economía con encadenamientos hacia atrás y hacia delante y con el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. En este proceso de “tiraje” desde arriba y ascenso desde abajo, el empleo va modificando su estructura, desplazando paulatinamente la población activa desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que van dando mayor densidad al espacio intermedio. En este proceso tienden a cerrarse las brechas, moviendo al mismo tiempo el conjunto hacia mayor productividad, lo que redundará, a la larga, en una distribución más diversificada pero menos desigual y una creciente reubicación de la población económicamente activa en sectores de media y alta productividad. Esto tiene un impacto positivo sobre la igualdad a través de la correa transmisora del empleo.

D. El horizonte de la igualdad

Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo. Al centrar el crecimiento en la creación de nuevos sectores y en la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, a la vez que estimula una mayor tasa de participación y una menor tasa de desempleo e informalidad. Todo esto sin duda tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por cierto, hay dos formas complementarias de avanzar hacia mayores niveles de equidad distributiva, que se combinan de diversas maneras. Una es por vía fiscal, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. Las políticas sociales son frecuentemente el vehículo para asistir por esta vía a los grupos más vulnerables y pobres. Otro sendero hacia la igualdad es el que privilegia la propuesta de cambio estructural, avanzando hacia una matriz productiva que endógenamente genere empleos y capacidades, y ampliando actividades de alta productividad entre las que se incluyen el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores productivos.

Cuando la estructura productiva está muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos de carácter fiscal-social no solucionan los problemas de desigualdad y escaso crecimiento y no son sostenibles en el largo plazo. Más temprano que tarde las políticas deberán ocuparse de la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el marco del cambio estructural. La adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación debe ser considerada, junto con las políticas sociales, dimensiones claves en el horizonte de la igualdad. Así, por ejemplo, los encadenamientos productivos son aspectos del cambio estructural, que evitan la concentración y difunden, de manera más solidaria, las ganancias en toda la sociedad.

Inversamente, las políticas sociales y redistributivas deben acompañar a la política industrial. Por una parte, ayudan a mejorar la distribución y reducir la vulnerabilidad en el corto plazo, permitiendo un eslabonamiento intertemporal para que luego las políticas de cambio estructural rindan sus frutos redistributivos, cuyos efectos se hacen sentir en plazos más largos. Además, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables en los períodos “disruptivos” del cambio estructural (de reordenamiento de sectores que puede producir fases de adaptación con desempleo) y también frente a los impactos sociales que se derivan de los choques externos.

En síntesis, el eje central que articula el documento que aquí presentamos tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como la caja de herramientas y la igualdad como valor que le subyace y horizonte hacia el cual se orienta ese cambio estructural. Cuando el cambio estructural redunda en reducción de brechas de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia en términos de igualdad porque se reducen las brechas salariales; se amplía el alcance de la protección social por vía contributiva hacia distintos sectores de la sociedad porque se hace mucho más extensivo el empleo decente; mejora la fiscalidad por vía de un crecimiento más sostenido y dinámico, y permite con ello reforzar la acción redistributiva del Estado; y se extiende el acceso a servicios diversos por efecto del mejoramiento de la infraestructura. Además, una economía más integrada en torno a una matriz productiva de mayor diversificación y especialización implica también una sociedad en que es políticamente más viable establecer pactos entre actores diversos para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que se deriva de los saltos en productividad. Finalmente, en la medida que el empleo se formaliza y se hace más productivo, facilita diálogos entre los actores del mundo laboral, lo cual constituye un soporte institucional básico para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales.

Como dijimos al principio, la propuesta que aquí presentamos a los gobiernos de la región retoma y profundiza las ideas que planteamos en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por abrir, caminos por cerrar*. En las páginas que siguen se plasman nuestros mayores esfuerzos con nuestras mejores herramientas en torno a un enfoque integrado de desarrollo. Allí colocamos la igualdad en el horizonte, y rumbo a ese horizonte proponemos el camino del cambio estructural: un camino largo cuyos efectos virtuosos requieren de decisión y conducción políticas, de políticas de Estado, y de una ciudadanía activa y comprometida en torno a un proyecto de sociedad.

E. Una visión pensando en las generaciones venideras

El cambio estructural se propone aquí al calor de una inflexión decisiva de la historia de la humanidad. En efecto, el futuro global se juega hoy en dinámicas tan gravitantes como el cambio climático o la pérdida de la biodiversidad que se avecinan, y que solo podrá ser asumido con políticas modernas de intensa innovación tecnológica y social. Vivimos, probablemente, el momento que requiere el cambio más radical, en tiempos más comprimidos, que ha enfrentado la humanidad respecto de sus formas de producir y consumir. En este marco, América Latina y el Caribe puede constituir una plataforma privilegiada para este proceso de transformación.

El cambio estructural para la igualdad es, pues, una visión de largo plazo que implica transformaciones profundas y en la que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar. Para plasmar esa visión en acciones y pasos concretos que confluyan en torno a dicho horizonte estratégico se requieren instituciones democráticas y eficientes.

A esta visión le anima una genuina vocación de futuro orientada a las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. En primer lugar, porque el cambio estructural requiere del protagonismo de estas generaciones, quienes aportarán sus renovadas capacidades para difundir el progreso técnico y emprender avances inéditos en las formas de producir, organizar y comunicar.

En segundo lugar, porque las nuevas generaciones nacen y crecen con el uso de las nuevas tecnologías, lo que las hace parte esencial de la transición hacia sociedades de la información y el conocimiento. Pero no solo eso, existe también un fuerte vínculo potencial entre la revolución tecnológica y las nuevas trayectorias que permiten armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, como sucede en la medida que aumenta la virtualización que ahorra materiales, energía y movimientos. El cambio tecnológico puede ser orientado de manera de compatibilizar aumentos de productividad con criterios ambientales. Y son, precisamente, las nuevas generaciones quienes muestran mayor sensibilidad ante los desafíos ambientales de largo alcance en el tiempo y que rebasan las fronteras nacionales.

En tercer lugar, los cambios demográficos advierten que en el mediano plazo nuestras sociedades estarán más envejecidas y, por lo mismo, dependerán cada vez más de la productividad de la generación activa. La actual fase de bono demográfico, con una disminución relativa de la población infantil y un aumento relativo de la población en edad de trabajar, hace propicio invertir en las capacidades de las nuevas generaciones. Esto hace imperativo aprovechar las oportunidades y anticiparse a los riesgos de los cambios en la pirámide de edades. Por lo mismo, los niños y jóvenes de hoy serán decisivos mañana para promover aumentos de productividad que permitan sostener sistemas de protección social adecuados a los nuevos perfiles demográficos.

Por último, los cambios políticos y la emergente sociedad en red llevan a nuevas formas de movilizarse y organizarse para plantear demandas, propiciar nuevos espacios de deliberación, y reencantar el espacio público con la renovada participación ciudadana. En este giro hacia la movilización en redes y el mayor espacio de la política, los jóvenes de hoy muestran una sorprendente creatividad en el uso de los espacios y los recursos disponibles, y una renovada capacidad reflexiva en torno al destino colectivo. Por lo mismo, son estas las generaciones más abiertas a cambios de rumbo como los que se plantean en estas páginas, con énfasis en la mayor igualdad social, en nuevas formas de producir y de orientar el crecimiento, en el acceso más oportuno al desarrollo de sus capacidades y en una defensa más consciente de la sostenibilidad ambiental.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina y el Caribe