



## Capítulo VII

# Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir

## A. De dónde venimos

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

En esos años, Kenichi Ohmae (1995), uno de los gurús de las estrategias administrativas del mundo contemporáneo, vaticinaba el fin del Estado-nación y anticipaba que esta categoría pasaría al museo de la historia y sería reemplazada por cuatro fuerzas ineludibles: el capital, las corporaciones, los consumidores y las comunicaciones. También pronosticaba que, en el plano económico internacional, las “unidades económicas reales” o “Estados regionales” con que se identifica a las zonas económicas globalizadas de los distintos lugares del mundo sustituirían a los Estados propiamente dichos. A esta visión académica se sumaron los conceptos derivados del consenso de Washington sobre “reforma y modernización de los Estados” a fin de establecer los límites de su acción en la esfera económica y social (Bárcena, 2009b).

En América Latina y el Caribe, el comienzo de la década de 1980 estuvo marcado por la crisis de la deuda, que coincidió con la señalada reorientación de la política y la economía, el nuevo patrón de globalización y el predominio del proyecto de sociedad basado en los mecanismos de mercado autorregulado y el predominio de los agentes privados. En el diagnóstico que se hizo en ese entonces de la crisis latinoamericana, se atribuyó especial relevancia al excesivo crecimiento del Estado en décadas precedentes y a la incapacidad de controlar el déficit público y

las demandas salariales de los sectores público y privado. Esta crítica coincidió con la globalización económica, vale decir, con la onda de apertura, el sesgo hacia la desregulación de los intercambios globales tanto financieros como comerciales y la deslocalización productiva en función de los costos de los factores. En este marco, en la región se impulsaron principalmente dos tipos de medidas: unas encaminadas a promover la estabilidad mediante la aplicación de políticas públicas orientadas por los mecanismos de mercado y otras que apuntaban a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

El paquete de políticas que se impuso en casi todos los países de América Latina y el Caribe se alineó con esta visión del desarrollo e incluyó el redimensionamiento del sector público, la reducción del sector paraestatal del gobierno y la eliminación de las erogaciones y transferencias que no se consideraban de carácter prioritario o estratégico, entre las que, lamentablemente, se encontraban algunas del sector social. Justo es reconocer que en ese período hubo también avances significativos en materia de institucionalidad macroeconómica y aplicación de medidas que condujeron a una mayor prudencia fiscal. Pero en el camino se dismantelaron instituciones fundamentales para el desarrollo de sectores como el agrícola o el industrial, que tenían un papel importante en la formulación de políticas de largo plazo y en el desarrollo productivo.

Actualmente, los Estados de la región afrontan un déficit considerable. Son también reflejo de nuestras contradicciones, de la heterogeneidad estructural, de nuestra historia de desigualdades e inequidades, de una azarosa trayectoria política en la que todavía falta avanzar hacia una mayor calidad de la democracia y de nuestras inconclusas reformas fiscales. Los Estados no han logrado suficiente credibilidad como proveedores de bienes públicos, recaudadores fiscales, garantes de la protección social ni promotores de la productividad y el empleo. Pero a la vez, hay cada vez mayor consenso en torno al rol fundamental que desempeña el Estado y la incapacidad de los mercados para realizar esas tareas. Asimismo, la actual crisis financiera, considerada la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza y una inflexión respecto de cómo pensar el desarrollo. En efecto, durante las dos últimas décadas la globalización de los mercados, así como la ideología que la acompañó de manera hegemónica, difundieron una imagen única y parcial del progreso. En la actualidad esa imagen se cuestiona a la luz de la profunda inestabilidad que puso en evidencia la crisis, la incertidumbre sobre el crecimiento futuro y la exacerbación de la vulnerabilidad social.

La ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los retos globales de hoy y de mañana. El desafío, entonces, es situar al Estado en el lugar que le cabe de cara al futuro.

## **B. Hacia dónde queremos ir: una nueva articulación entre el Estado y la sociedad**

La democratización política de América Latina y el Caribe significó la unificación de los principios éticos de libertad e igualdad. En la actualidad, ambos principios éticos aparecen como exigencias irrenunciables, sin que uno pueda considerarse prioritario ni sacrificarse en virtud del otro. Pero si en el plano valórico-normativo se ha producido un equilibrio y reforzamiento mutuo entre estos principios, en el plano de los procesos la democratización política parece haber avanzado mucho más que la democratización social, aunque no se hayan resuelto todos los problemas de la primera. Hay que reconocer, además, que el auge de los principios liberales e individualistas,

indispensables para la legitimación de la democracia política, no es necesariamente favorable a un clima que favorezca los principios y mecanismos de la igualdad.

Hoy día, tanto en el ámbito nacional como regional, enfrentamos el incierto surgimiento de una nueva “polis”, vale decir, de un proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad. Dotar de contenido renovado al proyecto de Estado-nación supone reconstituir una comunidad ética, política y socioeconómica. Ello implica, una vez más, poner en el centro la cuestión de la igualdad.

En esta inflexión del desarrollo, se requiere que las sociedades restituyan la centralidad de los siguientes tres valores esenciales.

En primer lugar, el interés general y la provisión de bienes públicos. El interés general remite a la creación y provisión por parte del Estado de bienes públicos que beneficien a toda la sociedad. Estos bienes requieren de inversiones considerables cuyos resultados muchas veces se materializan solo a largo plazo. Se pueden encontrar bienes públicos en esferas tan diversas como la educación, la salud, la infraestructura productiva, el transporte, las comunicaciones, la energía, el medio ambiente, la inversión en ciencia y tecnología, la paz social tanto interna como externa, la administración de justicia, las elecciones democráticas y la seguridad pública. La estabilidad macroeconómica, en su sentido integral de estabilidad de los precios, el empleo, el trabajo y el capital productivo y los precios macroeconómicos, como el tipo de cambio, se trata también de un bien público que puede ser compartido simultáneamente por los diversos agentes económicos. Junto con la provisión de bienes públicos, los Estados tendrán que ser capaces de participar con responsabilidad en el concierto internacional para proveer bienes públicos globales como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática. En este marco, se necesita una nueva arquitectura estatal que permita al Estado desempeñar un papel más protagónico en materia de aseguramiento del bienestar general y conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región, más allá de las funciones definidas por el paradigma del Estado subsidiario.

En segundo lugar, el valor de la visión estratégica concertada. Las sociedades tienen memoria y construyen el futuro. Para pensar en el desarrollo y actuar sobre él hay que aprender de la experiencia del pasado a fin de abordar el futuro con una visión estratégica. Tal como en la vida de las personas, el futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo: una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova, que no construye acuerdos ni instituciones sólidas y estables, tiene pocas posibilidades de prosperar. Ante estos desafíos, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias orientadas al desarrollo nacional. Esto exige tomar en cuenta que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, de manera que la negociación y la construcción de consensos nacionales estratégicos son medio y fin a la vez. Por este motivo, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le proporcione mayor legitimidad para arbitrar en los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos mediante la regulación, lo que supone mejorar sus propias competencias regulatorias.

En tercer lugar, y para privilegiar los anteriores, el valor de la política. El modelo centrado en el mercado autorregulado ha puesto un énfasis desmedido en la figura del consumidor, en desmedro de la figura del ciudadano, así como un énfasis excesivo en la neutralidad política de los criterios técnicos. Pero no todos los consumidores son iguales ante el mercado y se caracterizan por la desigualdad de acceso y de poder. En cambio, en una sociedad democrática los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia, en

último término, consiste en la decisión que toman los ciudadanos respecto de cuáles son los bienes públicos que deben garantizarse a toda la población y en qué medida han de entregarse. Esta voluntad ciudadana se expresa mediante las instituciones democráticas y debe ser forjada y preservada como bien común por las entidades del Estado. Se trata de retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o el Estado.

Los tres valores mencionados reclaman un nuevo rol del Estado y una plena vigencia de la democracia. Solo sobre la base de la lógica democrática centrada en el ciudadano el Estado puede poner nuevamente el acento en la noción de interés general, dar un nuevo lugar al sentido del bien común, invertir en la generación y provisión de bienes públicos y recuperar la vocación de construcción del futuro.

## **C. Hacia una nueva arquitectura estatal: las grandes orientaciones para cerrar brechas y abrir caminos**

Es necesario crear una nueva arquitectura estatal que permita posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región. A partir de una mirada crítica de su desempeño histórico, debemos ser capaces de perfilar ese papel, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso, en equilibrio con el mercado y el ciudadano, procurando alcanzar el equilibrio óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo.

Para ello, es preciso sortear supuestos que la evidencia histórica actualmente cuestiona y que en su momento contribuyeron a demonizar ora al mercado, ora al Estado. La calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerán, en gran medida, de la calidad y probidad de los Estados para regularlos por medio de mecanismos apropiados de control, incentivos y orientación. Asimismo, está claro que hay funciones cuya responsabilidad atañe al Estado para velar por el bien común y la cohesión social.

El mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo. Esto no significa negar la utilidad de los mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones público-privadas para la asignación de recursos y la provisión de servicios. En este sentido, postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado.

En los capítulos precedentes se plantean grandes desafíos en materia de políticas de Estado que concurren en dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. Son retos complejos que no pueden plasmarse en logros de la noche a la mañana. Requieren de un arduo trabajo técnico, de la construcción de pactos sociales y de financiamiento para el desarrollo. Responden a un triple desafío: impulsar las economías de la región para alcanzar el desarrollo, enfrentar la crisis y su inflexión histórica con nuevos instrumentos de política y saldar la deuda secular de desigualdad y exclusión social de la región. Ello implica, a su vez, la urgencia de la reforma del sistema tributario y de transferencias a fin de generar mayor capacidad fiscal y —a diferencia de lo que ocurre en el modelo individualista de mercado— colocar a la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. A partir de ello será posible avanzar en materia de igualdad real de derechos y oportunidades, reconociendo el crecimiento como condición necesaria del desarrollo, para lo cual debe armonizarse con el empleo de calidad, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

En efecto, en los capítulos precedentes se han delineado las funciones centrales de un nuevo Estado a fin de reimpulsar la visión estratégica del desarrollo, cerrando brechas y abriendo caminos, bajo la máxima de igualar para crecer y crecer para igualar. Veamos, a modo de síntesis, las principales propuestas que planteamos en cada uno de esos capítulos.

## 1. El entorno macroeconómico

El entorno macroeconómico tiene repercusiones tanto en el crecimiento como en la equidad, pues afecta a la tasa de inversión y su incidencia en la tendencia futura del desarrollo, la intensidad del valor agregado generado en las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna (PIB), la innovación, el avance de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la formalidad o precariedad del mercado laboral. A mayor inestabilidad macroeconómica, más negativos serán los efectos en el nivel del PIB, la productividad, la tasa de inversión y el grado de formalidad del empleo. La manera de hacer políticas macroeconómicas tiene, pues, una clara incidencia en todas estas variables.

Las estrategias macroeconómicas deben orientarse a que las economías se aproximen a su frontera potencial, a protegerlas de la volatilidad externa y a hacerlas más vigorosas mediante el uso proactivo de los instrumentos disponibles (financieros, fiscales y cambiarios). Complementariamente, se plantea que el diseño y la implementación alternativa de estos instrumentos afectan de diversa manera a las distintas empresas y trabajadores, con consecuencias sustantivas en el grado de desigualdad. La aplicación gradual e integral de la política macroeconómica puede y debe contribuir a la creación de empleo de calidad y a los necesarios saltos hacia adelante en materia de convergencia y desarrollo productivos.

De los análisis precedentes se desprende un conjunto de orientaciones. En primer lugar, para lograr economías menos volátiles y más cercanas a su potencial de crecimiento se requiere avanzar en el control de la cuenta de capitales. Esto no es sinónimo de adopción de medidas proteccionistas genéricas ni del bloqueo de los flujos financieros transnacionales. Los instrumentos pueden incluir desde el control de su cantidad hasta la combinación de incentivos y desincentivos a la localización y movilidad del capital externo según tipos, ciclos y magnitud de los flujos. En segundo lugar, la necesaria solidez y autonomía técnica de los bancos centrales debe estar acotada mediante formas claras de coordinación macroeconómica de los gobiernos y por estructuras institucionales permeables a los indicadores que provienen de la economía no financiera. En la historia reciente, la inflación suele considerarse el parámetro dominante, en cuanto a instrumentos y objetivos de los bancos centrales, frente a consideraciones de crecimiento, empleo e inversión productiva. El tipo de inversión es importante, de manera que el banco central, junto con los agentes económicos, deberán contribuir a generar estructuras productivas que se traduzcan progresivamente en mercados más equitativos y reduzcan las brechas de productividad e ingreso entre empresas de diversos tamaños y trabajadores de diferente origen social. Una mayor y permanente articulación de los bancos centrales con los ministerios de planificación, hacienda, industria y agricultura, forestación y ganadería no solo es deseable, sino indispensable en un proyecto de desarrollo productivo.

En tercer lugar, el equilibrio y la contraciclicidad fiscales deben acompañarse de una clara voluntad de expansión de las capacidades fiscales de los países, lo que conlleva en la mayoría de los casos, un incremento de las cargas tributarias. En un estudio reciente, Woo (2009) muestra que existe una marcada vinculación entre la desigualdad medida según los ingresos y el capital

educativo y tres variables clave: volatilidad fiscal, prociclicidad fiscal y baja tasa de crecimiento económico. Para desarmar este nudo es preciso establecer reglas fiscales claras y contracíclicas que apunten a reducir la volatilidad agregada y a expandir la base fiscal para incrementar el gasto y la inversión social igualadora. El rol de las políticas monetaria y cambiaria debería alinearse con estos objetivos generales, procurando formar precios macroeconómicos que incentiven la inversión de los agentes en actividades que contribuyan a disminuir la heterogeneidad estructural.

El nivel de pobreza y la distribución del ingreso no mejorarán significativa y sostenidamente en América Latina y el Caribe si no se adoptan políticas fiscales activas que incidan en la eficiencia y el potencial distributivo de los mercados. En otros casos, podría ser más prioritario apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en materia de asignación de recursos como de eficiencia y eficacia, a fin de reducir de manera sostenida la desigualdad en la estructura social y económica.

El diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo exige expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Esto supone ampliar considerablemente el financiamiento de las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas, en diferentes escalas y mediante diversas instituciones. La naturaleza incompleta de los actuales mercados de capitales ha sido una barrera infranqueable para que muchas de estas empresas puedan dar un salto en su desarrollo, que constituye un ingrediente esencial para lograr el crecimiento con igualdad. La reforma del mercado de capitales en esa dirección implica fortalecer a la banca pública y, en especial, a la banca de desarrollo como instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito, sobre todo de largo plazo y orientado al financiamiento de la inversión.

En síntesis, una reforma de las reformas del Consenso de Washington debe priorizar la vinculación del sistema financiero con el proceso de inversión interna y, por ende, con la economía interna más que con los mercados financieros externos. También es preciso que contribuya a una mayor estabilidad económica, lo que supone evitar la desalineación del tipo de cambio y de las tasas de interés reales para reducir la frecuencia y virulencia de las oscilaciones cíclicas, así como impedir que las tasas de interés reales sean sostenidamente negativas o muy elevadas. Por último, debe procurar desconcentrar el poder económico mediante mecanismos de financiamiento inclusivos que privilegien el acceso de las pymes a este. La práctica de evitar que se acumulen desequilibrios de demanda agregada, cuenta corriente o tipo de cambio mediante la aplicación oportuna de políticas contracíclicas requiere de continuos miniajustes de las variables macroeconómicas. Ello permite evitar, precisamente, incurrir en ajustes mayores y traumáticos, que suelen traducirse en sobreajustes de los precios macroeconómicos y recesiones profundamente regresivas en términos de igualdad.

A su vez, el capital extranjero puede desempeñar un valioso papel de complemento del ahorro nacional. Para ello son cruciales la composición y estabilidad de los flujos, siendo esencial distinguir entre la inversión extranjera creadora de nueva capacidad productiva y los flujos financieros meramente especulativos e intensamente procíclicos. La liberalización financiera indiscriminada resultó ineficaz en cuanto al logro del desarrollo productivo y la estabilidad macroeconómica real, así como perjudicial para el objetivo de reducir la desigualdad. La crisis global, ejemplo de los riesgos del financierismo desregulado, ha creado espacios para la aplicación de políticas más pragmáticas orientadas a la regulación contracíclica de la cuenta de capitales en los países de la región.

La sostenibilidad del desarrollo exige adoptar políticas públicas consistentes con la inclusión social, que apunten a un patrón de inserción internacional que aliente la integración interna y no la desintegración social. La manera de abordar la reforma de los mercados de capitales nacionales y su vinculación con los mercados financieros internacionales representa un reto crucial para lograr una macroeconomía que posibilite un sostenido desarrollo económico y social.

## 2. La convergencia productiva

El Estado debe ser particularmente activo en el ámbito de la productividad, tanto para acercarse a la frontera productiva internacional y tener una estructura más dinámica que opere como motor de crecimiento y aprendizaje como para cerrar las brechas internas de productividad que reproducen las desigualdades por la vía de la heterogeneidad estructural. Al respecto, se ha enfatizado la necesidad de contar con políticas públicas de desarrollo industrial, innovación tecnológica, financiamiento inclusivo para los sectores menos productivos y fomento de la pequeña y mediana empresa, así como una coordinación creciente entre el Estado y los agentes productivos a fin de cerrar la brecha energética para producir y consumir de manera más sostenible y con menores emisiones de carbono.

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

Priorizar el desarrollo de los sectores con mayor contenido de conocimiento y romper el círculo vicioso en cuanto a la dotación de factores, centrado en los recursos naturales, supone que los Estados desarrollen una nueva institucionalidad, fiscalidad y estrategia respecto del entramado productivo y sus agentes.

Como se dijo, una sólida banca de desarrollo, con capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo, permite aumentar sostenidamente la inversión en los sectores intensivos en conocimiento y apostar a la innovación. También permite un incremento sustancial de la inversión en las pymes para mejorar su productividad y encadenamientos con las empresas de mayor tamaño y otros mercados. Debe orientarse, por último, a financiar proyectos de innovación que articulen las iniciativas de universidades y empresas en apuestas de largo plazo.

Para apoyar el desarrollo, estabilidad, productividad y rentabilidad de las pymes es necesaria una transformación institucional acompañada de una mayor prioridad fiscal. Las pymes no son una nota al pie en la estrategia de desarrollo con igualdad, sino una de sus piezas centrales. Como parte de esta transformación institucional deberá dotarse al Estado de instrumentos que le permitan actuar sobre las asimetrías de los agentes en materia de acceso a la información, el crédito y la tecnología.

Existe, por otra parte, un conjunto de instrumentos que procuran hacer avanzar la frontera productiva de nuestras sociedades: los fondos tecnológicos sectoriales, los sistemas de propiedad pública o renta que gravan las actividades extractivas relacionadas con los recursos estratégicos y

la combinación de instrumentos comerciales y fiscales, como aranceles, renunciaciones fiscales selectivas e impuestos, orientados a apoyar a sectores exportadores clave o que integran cadenas en plataformas transnacionales.

Por último, no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de incrementar significativamente la inversión pública orientada a la investigación y el desarrollo y a la infraestructura. Sin capacidades productivas articuladas con la producción, y sin una logística que transforme las posibilidades en plataformas reales de creación de riqueza y comunicaciones, no será posible superar los cuellos de botella del crecimiento. Si esto ocurre, los ciclos expansivos derivados de la variación de la estructura de precios relativos internacionales no podrán capitalizarse como saltos cualitativos en materia de producción y productividad.

Lo que aquí proponemos implica crear y otorgar rentas sobre la base de decisiones del Estado y requiere de un compromiso fiscal e institucional difícil de sostener en el largo plazo. Respecto del primer punto, cuando el Estado otorga rentas al sector privado debe hacerlo solo con el compromiso de que el retorno en valor público que esa utilización de la renta generará será superior al costo inicial de otorgarla. Disciplinar a los receptores de renta estatal, nunca es fácil, pero no existen ejemplos de desarrollo robusto en el siglo XX en que se hayan logrado saltos reales sin aplicar instrumentos de este tipo. Los pactos entre los agentes públicos y privados son clave en esta materia, como se verá al final de este capítulo. En cuanto a la sostenibilidad fiscal, es necesario entender que la construcción de capacidades institucionales y fiscales de los Estados consiste precisamente en aumentar su capacidad para desempeñar un rol protagónico en el entramado de agentes privados que comprende el desarrollo.

### 3. La convergencia territorial

La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo. Remediar la desigualdad territorial significa también abordar la desigualdad general, partiendo por la articulación de los espacios más marginados con los enclaves basados en los recursos naturales de exportación. De ahí la importancia de contar con políticas públicas respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial, orientados a promover una mayor igualdad en este ámbito.

Al Estado le corresponde un papel central si la creación de fondos de cohesión territorial se plantea como eje estratégico de una mayor igualdad territorial. Un fondo de cohesión territorial tiene al menos un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, pero al mismo tiempo comprometer su uso para generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas. El segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera mediante transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que opera el uso de los impuestos a la renta para transferir recursos o proveer servicios a quienes no pueden pagarlos. Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos forma parte del papel del Estado que en este documento se propone. En tercer lugar, un fondo de cohesión territorial sirve de instrumento para coordinar las políticas sectoriales y espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención. Constituye, pues, un mecanismo de planificación intersectorial acotada a los espacios donde habitualmente la descentralización sectorial deja muchos vacíos.

Las transferencias intergubernamentales pueden desempeñar un papel importante en la corrección de disparidades territoriales, junto con políticas de desarrollo regional definidas en el plano nacional y que operen de arriba hacia abajo, pero también de abajo hacia arriba, con la gestión local o provincial. El financiamiento del desarrollo territorial y la consiguiente superación de las disparidades deben basarse en los esfuerzos fiscales propios de los niveles subnacionales —como la mayor recaudación tributaria— y en sistemas de transferencias aplicados en el marco de programas de desarrollo ampliamente concertados.

La provisión de servicios básicos en ciudades segregadas, cuyos mecanismos de financiamiento municipal se basan en los impuestos territoriales, es muy dispar y exacerba la desigualdad. El Estado puede invertir este círculo vicioso mediante la aplicación de políticas directas como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones zonales y los programas especiales en barrios vulnerables.

#### 4. Más y mejor empleo

En este documento se propone la aplicación de políticas activas del Estado orientadas a mejorar la calidad del empleo y la capacidad de la fuerza de trabajo, así como políticas de salario mínimo, de apoyo productivo y protección de la población económicamente activa en el sector informal, de promoción de los grupos poblacionales con mayores problemas de inserción laboral y de coordinación entre la institucionalidad laboral y la protección social. Se ha planteado en este documento que al Estado le corresponde desempeñar un papel más activo en la promoción de instancias de acuerdo laboral, tanto para mejorar la distribución del ingreso por la vía de aumentos salariales pactados como para forjar acuerdos sostenibles que armonicen el aumento de la productividad con mejores condiciones laborales.

La institucionalidad laboral debe cumplir un doble objetivo: favorecer el funcionamiento eficaz del mercado laboral y proteger a sus actores más débiles. El problema central de las rigideces del mercado laboral en cuanto a efectos en la informalidad no radica en los costos relacionados con los despidos y contrataciones. En realidad, la falta de formalización más generalizada obedece a los costos vinculados a los aportes sociales. Es positivo que existan desincentivos al despido e incentivos a mantener y capacitar la mano de obra de las empresas, pues ello se traduce en una mayor productividad y un mayor desarrollo de la capacidad de los trabajadores. Además, se requieren programas para evaluar los sistemas de exoneración o subsidio a los aportes de las pymes y de emprendedurismo unipersonal para alcanzar un mejor equilibrio y evitar la informalidad como forma extrema de flexibilización. En un contexto más amplio, es fundamental que la institucionalidad laboral se vincule con una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Junto con lo anterior, es importante que el Estado —en alianza con actores del mundo empresarial y educativo— fomente la creación de un sistema nacional de capacitación. Este es doblemente relevante, pues toma en cuenta de manera dinámica las características de la demanda y las necesidades y aspiraciones de las personas.

Es recomendable aplicar una política de salarios mínimos, puesto que el mercado no debe fijar el nivel mínimo del precio del trabajo. Ese precio podría ser levemente superior al que establecería el mercado. Cabe plantearse una política de largo plazo, con un aumento progresivo del salario mínimo y que procure una consistencia con las políticas productivas y de crédito.

Por otra parte, es preciso expandir la base de financiamiento de los seguros de desempleo (de las contribuciones a las rentas generales) y sus criterios de elegibilidad (de los trabajadores formales con una antigüedad importante a las formas más precarias y transitorias de empleo). También es necesario desarrollar un fondo de desempleo contracíclico que se active en contextos recesivos y de crisis, expandiéndose aún más la elegibilidad para incluir a los trabajadores desempleados del sector informal. En dichas fases recesivas del ciclo económico, estas estrategias deben acompañarse de políticas activas de empleo, como por ejemplo, la creación directa de puestos de trabajo por parte del Estado. Esto debe complementarse con la aplicación de políticas de capacitación más permanente y la articulación de la oferta y la demanda laboral.

Asimismo, es importante avanzar en la construcción de un piso de protección básica en materia de salud e ingresos que no dependa solamente de la pertenencia al sector formal y de las cotizaciones pertinentes. Cambiar el criterio de elegibilidad para tener acceso a la protección social del empleo formal a otro basado en los derechos y la ciudadanía también significa lograr un nuevo equilibrio en el financiamiento de la protección social, en que exista un menor peso del proveniente de la nómina salarial y mayor importancia de las bases tributarias universales y progresivas que alimentan a las rentas generales.

Además, es necesario adoptar las siguientes medidas: i) establecer mecanismos de protección y fomento de la inserción laboral, sobre todo para los más débiles, como normas relacionadas con la jornada laboral y la salud en el trabajo o programas de fomento de la inserción laboral para los grupos que enfrentan obstáculos especiales; ii) establecer una legislación antidiscriminatoria, si no la hubiera; iii) estimular el diálogo sociolaboral para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral; iv) desarrollar una estrategia de cobertura creciente para la institucionalidad laboral; v) organizar un sistema moderno y eficaz de inspección del trabajo y vi) desarrollar una justicia laboral eficiente y expedita.

## 5. Cerrar brechas sociales

En materia social se ha destacado el rol central que desempeña el Estado para dar a la agenda de la igualdad sus pilares de protección y promoción sociales. Tiene una importancia fundamental al respecto, porque es en este ámbito donde el mercado, librado a sus propios mecanismos de autorregulación, ha exacerbado las brechas de calidad y de logros en lugar de cerrarlas. Por este motivo se propone avanzar desde la “inflexión de lo social” hacia un papel más activo del Estado en el bienestar, mediante un incremento sostenido del gasto social, avances significativos en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingreso que tengan un claro efecto redistributivo. En suma, se plantea articular los programas en torno a un sistema integrado de protección social, con fuertes pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos. En el campo de la educación, donde secularmente se reproducen, en lugar de revertirse, las desigualdades de origen, le corresponde una tarea decisiva en la promoción de una mayor cobertura de la educación preprimaria, sobre todo en los sectores que no pueden costearla mediante el gasto de bolsillo. También debe extenderse la jornada escolar en la educación pública, procurar que los sectores de menor ingreso avancen hacia la conclusión de la educación secundaria y velar por el cierre paulatino de las brechas de calidad y aprendizaje en la oferta pública y entre la educación pública y privada. El diseño de un sistema de protección social básico universal —seguridad del ingreso y la salud— pasa inevitablemente por potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar el trabajo remunerado y no

remunerado y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral, pues lo contrario implica desperdiciar o desaprovechar las oportunidades que ofrece el bono demográfico.

Es necesario incrementar el gasto público social y potenciar su sesgo contracíclico<sup>1</sup>. Sin embargo, el aumento del gasto por sí solo no es suficiente. Se requiere una nueva arquitectura de este, más igualitaria, adecuada a las actuales estructuras de riesgo y orientada a activar la capacidad productiva de los países.

Para ello debe adoptarse, ante todo, un sistema de transferencias de ingresos focalizadas o universales basado en un piso mínimo de rentas generales para la tercera edad, al tiempo que se limitan o suprimen los subsidios a las jubilaciones y las pensiones elevadas. Es necesario desarrollar modalidades complementarias de garantías de ingresos no dependientes del mercado laboral, dotadas de flexibilidad y capacidad de expansión en contextos recesivos. En particular, destacan la creación y el aumento de las transferencias de ingreso (complemento básico) de origen no contributivo a las familias vulnerables con hijos, así como los subsidios otorgados a los hogares vulnerables que pierden cobertura contributiva en contextos de crisis.

Por cierto, el Estado no puede ni debe hacerlo todo, aun en materia asistencial y redistributiva. Es preciso potenciar, entonces, los sistemas de redes sociales que comprenden distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo, articulando a los agentes públicos y privados con los actores sociales.

Si bien el hecho de transferir para igualar, proteger y estabilizar el bienestar de los hogares es necesario y positivo, no basta para lograr sociedades más igualitarias y productivas. La región enfrenta cuellos de botellas en materia de productividad e igualdad, que obedecen tanto a problemas de demanda como de oferta. Los países en muchos casos no han mejorado sus fronteras de bienestar, incluso en contextos en que existen oportunidades económicas desde el punto de vista de la demanda. Ello obedece a que el entramado productivo abre oportunidades, pero parte de este no puede aprovecharlas. Por este motivo, resulta clave invertir en iniciativas que potencien la activación y acumulación de capacidad y conocimientos. El gasto social debe convertirse cada vez más en inversión social. Al respecto, proveer educación preescolar de manera universal cumple el triple propósito de igualar las oportunidades, incrementar la productividad de los futuros trabajadores y activar la mano de obra femenina cuya participación en el mercado laboral se ve limitada debido a su carga de cuidado. Algo similar ocurre con la ampliación de la cobertura de las salas cuna y la extensión de la jornada escolar.

Por último, no por reiterado debe dejar de mencionarse un desafío clave a corto y mediano plazo: invertir en la calidad de la educación primaria y ampliar el nivel de cobertura y egreso de la educación secundaria, así como mejorar la capacidad y conocimientos de los docentes. Esta constituye la única ruta posible para las sociedades que procuran avanzar en la frontera productiva y cerrar brechas al mismo tiempo. Estas estrategias educativas cuentan con una oportunidad y enfrentan un reto a la vez: la difusión del uso educativo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sistema de educación pública.

---

<sup>1</sup> Dados los niveles del PIB, la mayor parte de los países de América Latina presentan un gasto social muy inferior al posible. Como se verá más adelante, ello obedece a que, a su vez, tienen una carga tributaria marcadamente reducida con relación al PIB. En un ejercicio reciente, Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) se identifica una brecha cercana al 3% del PIB entre carga impositiva real y potencial en la región. En el caso más extremo, ella alcanza al 14% del PIB. Sin llegar a estos niveles, está claro que en la gran mayoría de los países de la región se puede y sería deseable incrementar la carga tributaria, haciéndolo, en lo posible, mediante instrumentos progresivos.

Todo lo anterior conduce a preguntarse por la cantidad de recursos con que cuentan los gobiernos de la región. El nivel de gasto público depende de la capacidad recaudadora de los países. Como se verá en el acápite siguiente, la tributación constituye, en este sentido, el espacio decisivo a partir del cual es posible incrementar la capacidad financiera del Estado a fin de que pueda cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social.

En el ámbito político el Estado desempeña un papel protagónico al cual no puede renunciar. Se trata de velar por el logro de más democracia y más igualdad, dos caras de la misma moneda. Desde el punto de vista de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en cuanto a sus procedimientos, por la formulación de una agenda estratégica que refleje las deliberaciones de un amplio espectro de actores y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen la aplicación de las políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad, el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. El ejercicio pleno de los derechos y de una voz pública constituye el vínculo entre la política y la igualdad social.

Aunque se ha mencionado en las páginas anteriores, el tema del cambio climático, que sin duda ocupará un lugar cada vez más central en la agenda internacional y las responsabilidades de los países, no se ha abordado en profundidad. Esta agenda supone modificar la forma de producir y de consumir, y de generar y usar la energía, lo que convierte a la huella de carbono en una de las principales variables de la competitividad de los países. Por otra parte, incluye también un aspecto ético y de solidaridad intergeneracional, dadas las amenazas que se ciernen sobre el planeta si no se toman hoy día las medidas apropiadas. Las políticas de adaptación y mitigación necesitan de una planificación de largo plazo, particularmente en las áreas de infraestructura, transporte, uso del suelo y producción de energía. Al respecto, se requiere una acción decidida del Estado, de inversiones a largo plazo y de incentivos al cambio de hábitos culturales y de la vida cotidiana.

## **D. La clave fiscal del vínculo entre Estado e igualdad**

### **1. El lugar del gasto público en el desarrollo**

Como se señala en los capítulos I y II, los espacios fiscales de la región se han visto beneficiados por la marcada reducción del endeudamiento que los gobiernos lograron durante el período de bonanza. Desde luego, en los próximos años la dificultad para obtener recursos en un entorno de crecimiento lento (véase el capítulo I) y las amplias demandas de gasto pondrán nuevamente en tensión a las finanzas públicas. La discusión sobre la eficacia del gasto y la capacidad de recaudación cobra aún más importancia si el objetivo de la igualdad pasa a ser prioritario en la estrategia de desarrollo.

Con respecto al gasto, conviene recordar en este contexto las tres funciones tradicionales de la política fiscal (Musgrave, 1959 y 1989): proveer bienes públicos (esto es, impulsar el proceso político mediante el cual estos bienes se encuentran disponibles), realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Aunque la región tiene asignaturas pendientes en todas estas tareas —en el capítulo II se aborda el papel contracíclico de la política fiscal—, no cabe duda que las funciones de provisión de bienes públicos y redistribución del ingreso merecen especial atención.

Los dilemas dicotómicos entre crecimiento e igualdad, siempre latentes, pierden importancia cuando se priorizan los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a los bienes públicos. La evidencia empírica muestra que las repercusiones del gasto público en el crecimiento varían según su composición. Lo importante es tener un enfoque integral y estratégico, en que se consideren los efectos tanto en materia de bienestar como de convergencia productiva, para poder determinar apropiadamente el nivel y estructura de gasto deseable en función de las metas de igualdad y productividad que se proponen en este documento.

Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones (Comisión Europea, 2008). En primer lugar, es importante distinguir entre gasto e inversión pública y privilegiar en lo posible esta última. Por otra parte, dentro del gasto deben diferenciarse diversos tipos de desembolso. Así, el pago de intereses siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo, en la medida en que estos recursos podrían haberse destinado a usos productivos. Sin embargo, en países con importantes necesidades de financiamiento, para mejorar el capital físico y humano es preciso evaluar múltiples fuentes de financiamiento, incluido el endeudamiento. Ahora bien, el gasto público financiado con altas tasas de interés en un contexto de bajo crecimiento debería evitarse o convertirse en un recurso de última instancia. Por este motivo, para lograr niveles adecuados de balance fiscal y deuda pública hay que considerar numerosas variables de acuerdo con los criterios de sostenibilidad fiscal.

El consumo público, el pago de sueldos y salarios y las pensiones representan gastos eficientes hasta un cierto rango, pero su crecimiento excesivo puede afectar negativamente el ahorro y la inversión. Las transferencias destinadas a la exclusión social y el desempleo, a la vivienda, la familia y los niños aumentan la eficacia macroeconómica en la medida en que favorecen la participación de la mujer, la inserción laboral de las personas excluidas y también el consumo privado. Esto coincide con uno de los principales mensajes que se ha querido transmitir en este trabajo, a saber, la necesidad de visualizar el gasto social pro bienestar desde una perspectiva de inversión social que contribuya a reducir la heterogeneidad estructural y avanzar hacia la convergencia productiva.

En este sentido, los gastos en la educación, las políticas activas en el mercado de trabajo, la salud, la investigación y desarrollo y la formación bruta de capital fijo son marcadamente positivos para el crecimiento. Así, la producción de bienes públicos tiene el doble mérito de generar condiciones adecuadas para el crecimiento y crear empleo en los sectores formales de la economía, garantizando a su vez la igualdad de acceso y de oportunidades.

Es primordial enfatizar el efecto macroeconómico no lineal del gasto público. No se trata de denostar su incremento por razones de eficiencia, ni de apostar por él como único motor de desarrollo. En la inmensa mayoría de los países de la región, el nivel de gasto en bienes públicos es todavía bastante inferior al óptimo, aunque el objetivo fuese exclusivamente el crecimiento económico. A este aumento potencial del gasto público se suma la necesidad de mejorar su productividad. Ambas cosas no son alternativas, sino complementarias.

La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina y el Caribe pasa así por la inversión sostenida en capital físico y humano e innovación. En algunos países de la región, la conquista de espacios fiscales para reducir la pobreza y la desigualdad tiene mucho que ver con este desafío de mejorar la calidad del gasto público, continuando los esfuerzos por disminuir la carga de intereses, con la consiguiente liberación de recursos, aumentando o manteniendo la inversión en

educación y conocimiento y procurando acelerar el gasto en inversión física, innovación y conocimiento. Al mismo tiempo, como se vio en el capítulo VI, habrá que seguir universalizando los derechos e inclinando la composición del gasto social hacia sus categorías más progresivas.

A esta exigencia de calidad se agrega en muchos países un imperativo de cobertura, pues la provisión de bienes públicos esenciales es insuficiente. La estrategia de reducción de la pobreza de los países más vulnerables de la región se ha centrado excesivamente en el gasto asistencial, sin otorgar el debido énfasis a otros aspectos propios de una estrategia más amplia como la inversión pública en infraestructura, por ejemplo, a fin de estimular el crecimiento mediante la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Sin duda, la tarea de reorientar el gasto público y aumentar la cobertura de los programas es de largo aliento. De hecho, en forma creciente los planes gubernamentales y las estrategias nacionales de desarrollo incluyen metas fiscales que superan el horizonte de un gobierno y que, por tanto, constituyen políticas de Estado. Como se analiza más adelante, la tarea de perfeccionar las bases de la administración financiera del Estado forma parte integral de un pacto fiscal amplio.

El uso de instrumentos explícitos de planificación global y de un marco de gasto público a mediano plazo puede facilitar la necesaria reasignación entre las categorías funcionales. La clave del éxito para la aplicación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Por ejemplo, el presupuesto plurianual —expresión financiera del plan de desarrollo cuando se basa en las clasificaciones económica y funcional— constituye un poderoso instrumento de programación e ilustra la capacidad de ordenamiento de las prioridades públicas en un sistema democrático.

## 2. Progresividad de ingresos y gastos

En América Latina y el Caribe, la fiscalidad no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que explica, en parte, la aguda inequidad de la región en materia de distribución de ingresos y calidad de los bienes públicos. Con respecto a los ingresos y al gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente.

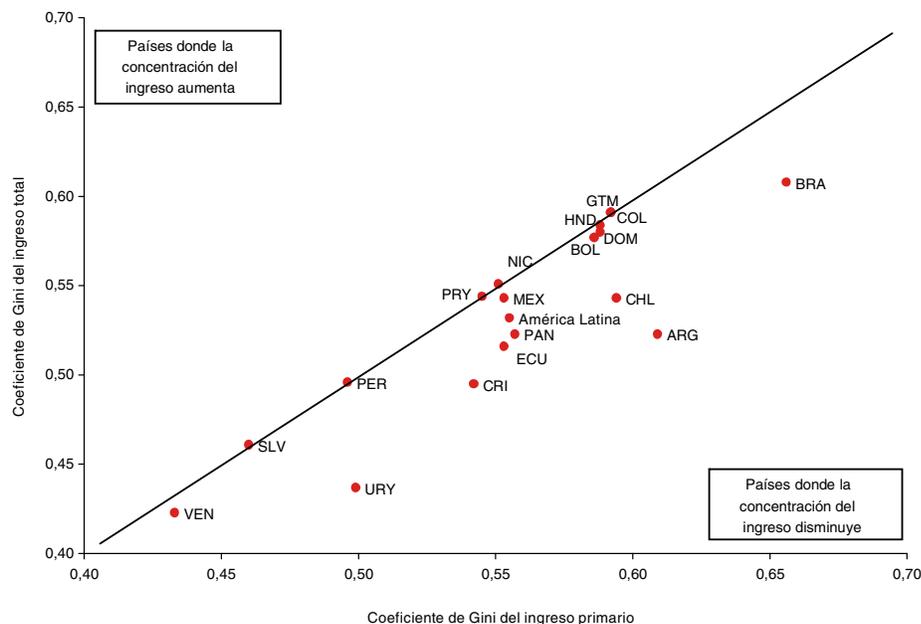
Los efectos de las políticas fiscales pueden ser directos o indirectos. Desde el punto de vista de los gastos, las medidas orientadas a incrementar el ingreso de los primeros deciles de la distribución tienen consecuencias directas en la pobreza y, probablemente, en la distribución del ingreso. Además, mediante mecanismos como las transferencias monetarias condicionadas se busca mejorar la inclusión social de los sectores más vulnerables. Si este tipo de gastos es significativo, constituye un importante factor explicativo de las variaciones del índice de Gini. También hay efectos indirectos y de más largo plazo cuando se invierte en bienes públicos, pues las políticas públicas que inciden en la productividad de los más pobres tienen retornos en materia de crecimiento y equidad. Nadie podrá dudar que el gasto público en justicia, seguridad ciudadana, infraestructura y transporte público, salud, capacitación laboral, inclusión social y tantos otros favorece en mayor medida a los más pobres, al insertarlos en mejores condiciones en la fuerza laboral.

En cuanto a la recaudación, el nivel de impuestos y su progresividad afectan directamente a la distribución del ingreso. La capacidad del sistema tributario de corregir la distribución desigual dependerá del volumen de recursos recaudados y de la estructura de tasas según niveles de

ingreso, pero también de la evasión del pago del impuesto a la renta y del número de exenciones. A mediano plazo, el sistema tributario puede influir también en la oferta de trabajo —por ejemplo, si existen muchas cargas vinculadas al empleador—, el esfuerzo individual y el tamaño de las familias, todos aspectos que inciden en la evolución de la distribución del ingreso.

Cabe afirmar, entonces, que la intervención directa del Estado mediante las transferencias monetarias y el nivel y estructura impositiva tienen una incidencia significativa en la pobreza y la distribución del ingreso. Así, en la OCDE el coeficiente estimado del índice de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0,45, pasando a 0,31 luego de la acción redistributiva directa del Estado, que incluye la progresividad del sistema tributario, que da cuenta de un tercio del impacto, y las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, sobre todo a los mayores de 65 años (OCDE, 2009d)<sup>2</sup>. Como se ve en el gráfico VII.1, en el caso de algunos países de América Latina la variación análoga del índice de Gini es sensiblemente menor.

Gráfico VII.1  
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA DE  
LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008 <sup>a</sup>



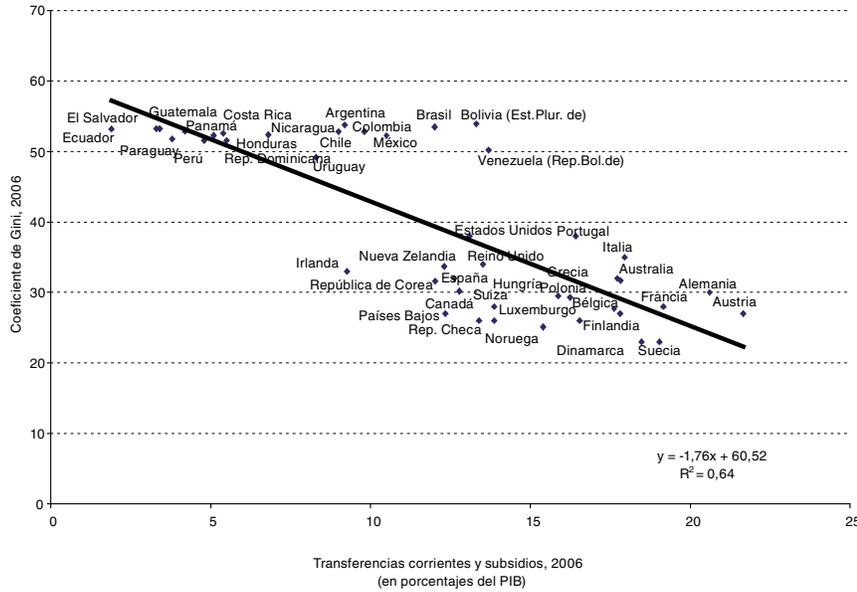
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.

<sup>a</sup> Corresponde al ingreso primario, después de impuestos y aportes a la seguridad social.

Otra manera de observar este efecto distributivo es estimando directamente el impacto de las variables que afectan de manera significativa al coeficiente de Gini, entre las que destacan el gasto social y la composición de los impuestos (véase Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2008 para los países de la OCDE). La aplicación de esta metodología al caso de los países de América Latina arroja resultados muy similares (González y Martner, 2010) (véanse los gráficos VII.2 y VII.3).

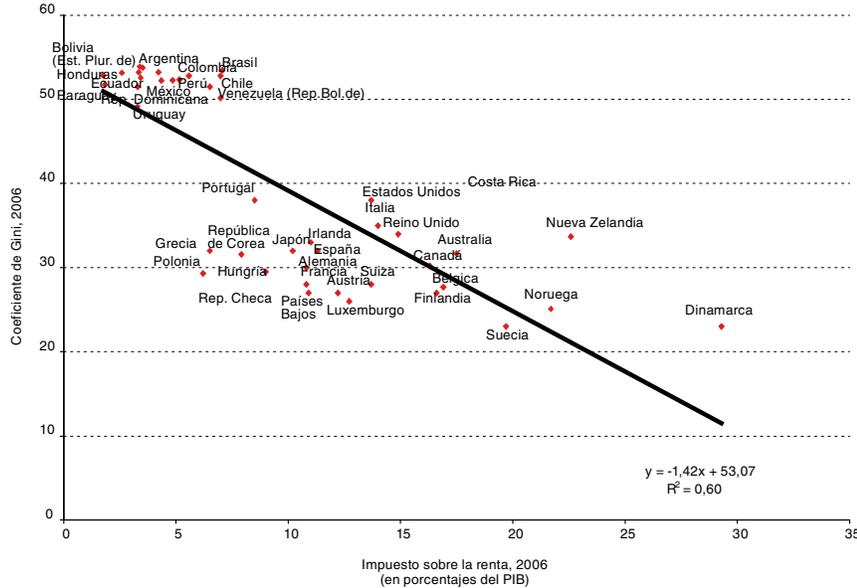
<sup>2</sup> El efecto en la pobreza también es directo y contundente: en los países de la OCDE, antes de impuestos y transferencias la pobreza relativa ascendería al 50%, mientras que después de la acción fiscal esta cifra llega solo al 15%.

Gráfico VII.2  
 AMÉRICA LATINA Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE):  
 TRANSFERENCIAS PÚBLICAS Y COEFICIENTE DE GINI



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

Gráfico VII.3  
 AMÉRICA LATINA Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE):  
 IMPUESTO A LA RENTA Y COEFICIENTE DE GINI



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

Lo que muestran los gráficos VII.2 y VII.3 es elocuente: por una parte, una marcada sincronía entre los países más igualitarios y donde el componente de transferencias y subsidios es mucho más alto como porcentaje del PIB y, por otra, una clara vinculación entre igualdad y tasa más elevada de impuesto a la renta. Lo anterior no significa que haya una relación unicausal entre estos fenómenos, pues como se vio en los capítulos anteriores existen otros factores que afectan considerablemente el grado de igualdad, como la mayor convergencia productiva y territorial y la “acumulación histórica” de capacidad y conocimiento, cultura y provisión de bienes públicos.

### 3. Una estructura tributaria progresiva y eficiente

Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma en que se distribuye la captación de estos recursos a lo ancho de la sociedad: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuestos.

En promedio, la presión tributaria de América Latina alcanza alrededor del 18% del PIB. Este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, con las necesidades de recursos implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos y a las que se ha hecho referencia en los capítulos precedentes. Con todo, la evolución de la carga tributaria entre 1990 y 2008, incluida la seguridad social, muestra que la presión media de la región creció apreciablemente, del 12,9% en 1990 al 18,4% en 2008 (véase el cuadro VII.1). Además, cabe destacar el incremento acelerado de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en algunos países como Chile, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Aunque los ingresos provenientes de esta fuente son bastante más volátiles que el resto, permitieron aumentar la recaudación fiscal media total de la región a alrededor de 23,5 puntos del PIB en 2008. En los países del Caribe se observa un nivel medio de recaudación tributaria del 26,3% del PIB, tal como se ve en el cuadro VII.2, que es significativamente más alto que el promedio de América Latina.

Una forma de evaluar si el nivel de recaudación y la estructura tributaria son “adecuados” es comparando la relación entre impuestos y PIB en un amplio número de países. La situación de América Latina y el Caribe respecto de otras regiones del mundo es muy reveladora. En 2007, la carga tributaria de la OCDE representó casi dos veces la de América Latina como porcentaje del PIB. Por otra parte, en diferentes estudios sobre la materia se muestra que el nivel potencial de recaudación de los países de la región es considerablemente más alto que el efectivo. De acuerdo con un trabajo reciente de Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010), solo en la Argentina, el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua existe una presión tributaria elevada en relación con el PIB per cápita, mientras que en el Uruguay y Costa Rica la carga tributaria parece compatible con su grado de desarrollo (véase el gráfico VII.4). En los demás países de la región se registra una presión tributaria claramente inferior a la que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo. Esto quiere decir que hay margen para aumentar los ingresos públicos y, con ello, la capacidad redistributiva del Estado gracias a la provisión de mayores recursos.

Cuadro VII.1  
**AMÉRICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL,  
 INCLUIDAS LAS CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL**  
*(En porcentajes del producto interno bruto)*

	1990	2000	2008
Argentina <sup>a</sup>	16,0	21,5	30,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>a</sup>	9,3	17,9	21,7
Brasil <sup>a</sup>	26,4	30,4	35,5
Chile <sup>a</sup>	15,5	18,9	20,9
Colombia <sup>a,b</sup>	9,5	14,9	18,4
Costa Rica <sup>a</sup>	16,9	18,9	23,1
Cuba	...	27,5	25,2
Ecuador	10,1	11,6	16,5
El Salvador	10,5	12,4	14,6
Guatemala	7,6	10,9	11,6
Haití	7,3	7,9	9,5
Honduras	12,9	14,3	15,9
México	11,4	11,0	9,4
Nicaragua	9,0	17,5	21,7
Panamá	14,7	16,0	16,5
Paraguay	9,9	12,0	13,7
Perú	11,7	14,1	17,4
Rep. Dominicana	7,1	11,3	15,0
Uruguay	21,2	22,5	23,3
Venezuela (República Bolivariana de)	18,7	13,6	14,2
Promedio de América Latina (no incluye a Cuba)	12,9	15,7	18,4
Promedio de América Latina	12,9	16,3	18,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Corresponde al gobierno general.

<sup>b</sup> La cifra de 2008 corresponde a 2007.

Cuadro VII.2  
**EL CARIBE: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, SIN INCLUIR  
 CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del producto interno bruto)*

	1990	2000	2008
Antigua y Barbuda	18,4	15,8	21,3
Bahamas <sup>b</sup>	15,7	15,5	15,5
Barbados <sup>b,c</sup>	28,2	31,1	34,1
Belice <sup>b</sup>	...	23,9	21,2
Dominica <sup>b</sup>	22,9	24,9	28,9
Granada	22,3	22,7	23,7
Guyana	27,6	29,1	32,0
Jamaica	20,7	22,6	26,5
Saint Kitts y Nevis	19,9	21,2	27,0
San Vicente y las Granadinas	24,0	24,0	28,1
Santa Lucía	26,0	22,5	27,1
Suriname <sup>b</sup>	...	34,1	22,8
Trinidad y Tabago <sup>b</sup>	22,4	25,3	33,8
Promedio del Caribe	22,6	24,0	26,3

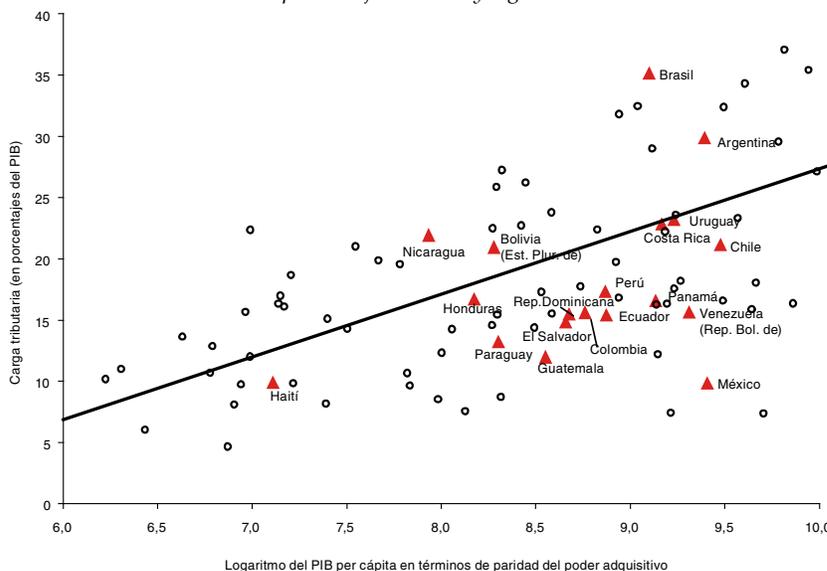
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Años fiscales. Las cifras no incluyen contribuciones a la seguridad social.

<sup>b</sup> Las cifras de 1990 en el caso de las Bahamas y Barbados corresponden a 1995, de Dominica a 1993 y de Trinidad y Tabago a 1999. Los valores de 2000 de Belice y Suriname corresponden a 2001.

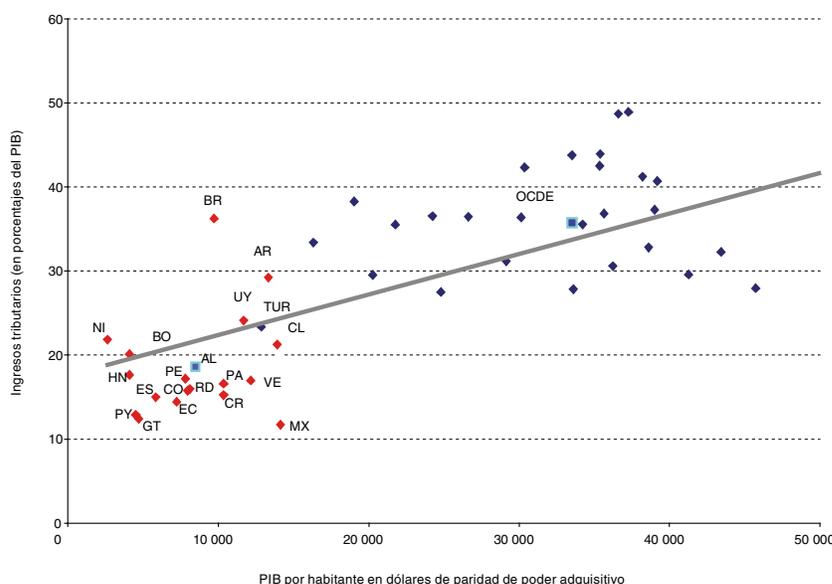
<sup>c</sup> Sector público no financiero.

Gráfico VII.4  
**COMPARACIÓN MUNDIAL DE LA CARGA TRIBUTARIA EN RELACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA EN TÉRMINOS DE PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO**  
 (En porcentajes del PIB y logaritmos)



**Fuente:** J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá, "Tributación, evasión y equidad en América Latina", *Evasión y equidad en América Latina*, documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

Gráfico VII.5  
**AMÉRICA LATINA Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): INGRESOS TRIBUTARIOS Y PIB POR HABITANTE, 2007<sup>a b</sup>**  
 (En porcentajes del PIB y dólares de paridad de poder adquisitivo)



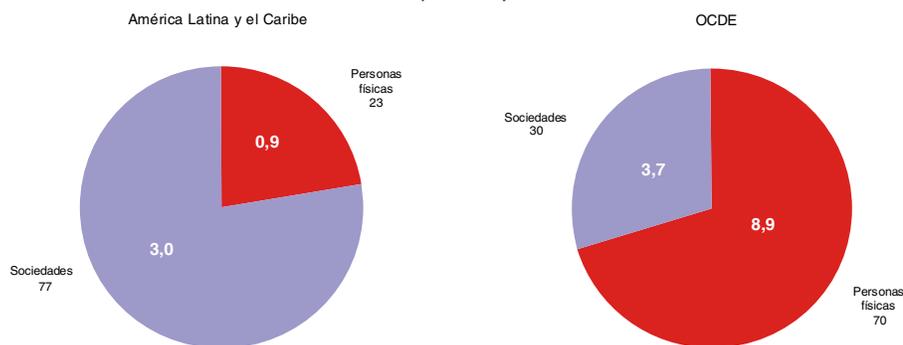
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> El PIB se expresa a precios constantes de 2000.

<sup>b</sup> Los datos de ingresos tributarios incluyen contribuciones a la seguridad social e incluyen cobertura de gobierno general en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay.

América Latina y el Caribe no solo recauda poco, sino que además recauda mal: menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos<sup>3</sup>. Por eso, no es sorprendente que la distribución del ingreso después del pago de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. De este modo, la diferencia en cuanto a los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que el nivel de impuestos al consumo es bastante similar. Si bien la recaudación del impuesto a las sociedades es parecida (algo más de tres puntos del PIB en la OCDE), hay disparidades significativas en materia de impuesto a la renta (0,9 puntos del PIB en América Latina en comparación con casi nueve puntos del PIB en la OCDE). Dado que el impuesto a la renta personal es el más progresivo de los impuestos, es posible inferir que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hacen de América Latina y el Caribe una de las regiones más desiguales del planeta.

Gráfico VII.6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO  
ECONÓMICOS (OCDE): COMPARACIÓN DE LA RECAUDACIÓN  
DEL IMPUESTO A LA RENTA  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales para los países de América Latina y el Caribe; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2007*, París, 2008 y Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook (WEO)*, octubre de 2008, para los países de la OCDE.

La escasa recaudación directa en la región obedece fundamentalmente a dos razones básicas: la estrecha base imponible y los altos niveles de incumplimiento. Ambas son también consecuencia del trato preferencial y de las “lagunas” tributarias características de nuestros sistemas impositivos, que dan lugar a “gastos tributarios” de considerable magnitud. En el caso del impuesto a la renta, en la gran mayoría de los países se da un trato preferencial a las rentas de capital mediante una serie de exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones. También se observa, con frecuencia, un trato más favorable de la

<sup>3</sup> Aunque en el Caribe también se observa una mayor participación en el total de los impuestos indirectos, se advierte una importancia más significativa de los recursos provenientes de gravámenes al comercio exterior.

re inversión de utilidades. Estos gastos tributarios reducen la base imponible y aumentan la complejidad de los sistemas tributarios<sup>4</sup>. En este contexto, no solo dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad, esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen el mismo monto por concepto de impuestos (equidad horizontal) y que aquellas cuya capacidad es mayor paguen proporcionalmente un monto más elevado (equidad vertical), sino que además se generan distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía y deterioran la competitividad internacional.

En el Caribe, el otorgamiento de concesiones tributarias también acarrea pérdidas de eficiencia debido al trato impositivo preferencial, los costos a que dan lugar los ingresos fiscales sacrificados y el costo de la captación de rentas a causa del abuso de las concesiones. Nassar (2008) muestra que si bien en el Caribe las tasas del impuesto a las sociedades han tendido a converger, en las economías más grandes se han reducido más significativamente que en las pequeñas, lo que sugiere cierto grado de competencia tributaria. La disminución del impuesto a las sociedades, unido a las generosas concesiones, dificulta el aumento de los ingresos mediante la ampliación de la base tributaria. Al analizar los efectos de la carga fiscal en la inversión en la zona de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), Nassar (2008) sostuvo que las tasas impositivas efectivas marginales son mucho más bajas en el caso de las empresas que reciben incentivos tributarios que en el de aquellas que no los reciben. Asimismo, señaló que con una exoneración de impuestos desaparece el impacto tributario en el capital y que, en ciertas ocasiones, esta exoneración se convierte en un subsidio. Dado que muchas de las concesiones son discrecionales, lo más importante es que ese impacto representa una asignación inadecuada de recursos. Esto implica que la productividad de determinados proyectos de inversión se distorsione a causa de la cantidad y el tipo de incentivos<sup>5</sup>.

En América Latina y el Caribe la reducida participación del impuesto más progresivo, esto es, del impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos. En cambio, en los países industrializados la política fiscal ha desempeñado un papel muy importante en la redistribución de la renta del mercado en favor de los sectores de más bajo ingreso de la población, especialmente a causa del significativo efecto igualador que tienen las transferencias y el gasto social. Como puede observarse en el cuadro VII.3, este efecto redistributivo es mucho más marcado en los países europeos que en los latinoamericanos. En los primeros, los Estados logran modificar de manera sustancial los índices de concentración del ingreso mediante la aplicación de políticas tributarias y transferencias (gasto público).

<sup>4</sup> Véanse más detalles sobre la experiencia regional en materia de utilización de exenciones e incentivos tributarios en Jiménez y Podestá (2009).

<sup>5</sup> En el caso de Jamaica, que tal vez sea similar al de muchos países del Caribe, el gasto tributario que representan las concesiones, los incentivos fiscales y otras exoneraciones, alcanzó el 60% del total del ingreso tributario en el año fiscal 2002-2003. Entre tanto, los incentivos fiscales representaron el 24% de los ingresos provenientes del impuesto a la renta de las empresas y el 56% de los impuestos al comercio internacional. En los países de la OECS que dependen de los derechos de importación, los ingresos fiscales sacrificados a causa de las concesiones se estimaron en un 4,3% del PIB en Dominica y un 12% en Saint Kitts y Nevis. Se calcula que la pérdida de ingresos de toda la subregión alcanza anualmente entre un 9,5% y un 16% del PIB.

Cuadro VII.3  
**AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO  
 ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008**  
*(En porcentajes de variación del coeficiente de Gini)*

<b>América Latina</b>	
Argentina	-2,0
Brasil	-3,6
Chile	-4,2
Colombia	-7,0
México	-3,8
Perú	-2,0
América Latina (6 países)	-3,8
<b>Europa</b>	
Austria	-34,2
Bélgica	-36,2
Dinamarca	-40,8
Finlandia	-34,7
Francia	-24,4
Alemania	-34,9
Grecia	-25,0
Irlanda	-35,8
Italia	-22,9
Luxemburgo	-41,5
Países Bajos	-33,3
Portugal	-24,0
España	-25,5
Suecia	-35,6
Reino Unido	-34,6
Unión Europea (15 países)	-32,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Goñi, H. López y L. Servén, "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper*, N° WPS 4487, Washington, D.C., Banco Mundial, enero de 2008.

Finalmente, además de la estructura regresiva de la carga tributaria, la región enfrenta serios problemas de evasión fiscal. De acuerdo con diversos estudios realizados por la CEPAL<sup>6</sup>, las tasas de evasión en el pago del impuesto a la renta son muy elevadas y varían entre un 40% y un 65% aproximadamente, lo que representa una brecha del 4,6% del PIB para el promedio de los países. Estos altos niveles de evasión atentan contra el efecto redistributivo del impuesto a la renta. Por una parte, como lo señala Jorratt (2009), la evasión afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que los contribuyentes con igual capacidad de pago que deciden cumplir sus obligaciones tributarias. También puede reducir la equidad vertical, sobre todo en los impuestos progresivos a la renta, pues mientras más elevadas sean las tasas impositivas, mayor será el estímulo para eludir el pago de impuestos. Además, cabe agregar que las personas con mayores recursos pueden acceder con más facilidad a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento. El control de la evasión y la elusión es, por lo tanto, un aspecto fundamental para mejorar los efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región.

<sup>6</sup> Véanse Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009), Cabrera (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt De Luis (2009) y Roca (2009).

En resumen, los sistemas fiscales de la región se caracterizan actualmente por tres aspectos: i) baja presión tributaria, ii) tributación regresiva y iii) orientación deficiente del gasto público. Si bien se han registrado ciertos avances frente a estas limitaciones, aún persiste una estructura tributaria altamente concentrada en los impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión, una escasa recaudación de impuestos directos como los que recaen sobre la renta —sobre todo de aquellos que provienen de las personas físicas— en comparación con los países desarrollados y una relevancia poco significativa o nula de los gravámenes de tipo patrimonial. De esta forma, lejos de funcionar como un mecanismo que favorece la distribución más equitativa del ingreso, los sistemas tributario y de gasto público de la región están presionando hacia una mayor desigualdad.

#### **4. El pacto fiscal para la equidad distributiva**

La evidencia presentada destaca la necesidad de generar un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. Tanto desde el punto de vista del gasto social como de la recaudación de recursos para solventarlo, y especialmente de la estructura tributaria, hay márgenes significativos para avanzar y fortalecer el rol redistributivo del Estado.

En este marco la CEPAL viene planteando desde hace más de una década la relevancia del pacto fiscal (CEPAL, 1998b). Se han enunciado cinco grandes tareas o principios que hoy día siguen plenamente vigentes: continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas, mejorar la productividad (o calidad) del gasto público, asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública y promover grados crecientes de equidad distributiva, todo ello en un ambiente democrático y participativo.

Dado que un pacto fiscal de esta índole tiene implicaciones políticas que van mucho más allá de las que podrían derivar de una reforma tributaria o presupuestaria convencional, se requiere explicitar la concepción del rol del Estado y las estrategias que las autoridades intentan promover. Así, la idea de pacto fiscal se asocia estrechamente con la recuperación de la idea de planificación del desarrollo, que a su vez expresa la ambición de contar con un diseño integral de las políticas públicas. Estas pueden delinearse como mecanismos orientados a impulsar “continentes” en lugar de “islas” de equidad. El objetivo general de la igualdad supone mejoras sustanciales en muchos sectores. La calidad y universalización de la educación, el monto y cobertura de las prestaciones sociales y la capacidad de la acción en beneficio de los más pobres serán aspectos cruciales para lograr avances permanentes en la distribución del ingreso.

Actualmente, la idea de un pacto fiscal encuentra un ambiente propicio en la región. El concepto ha ido ganando adhesiones en los organismos internacionales y en el diálogo político nacional, sea de manera sectorial o integral. Hay al menos dos razones que explican esta mayor disposición a avanzar en materia de pactos fiscales. En primer lugar, la evidencia de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención ante los efectos más corrosivos de la volatilidad externa (baja del empleo, los ingresos y el consumo). En segundo lugar, el reconocimiento de que una buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuye de manera complementaria a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo.

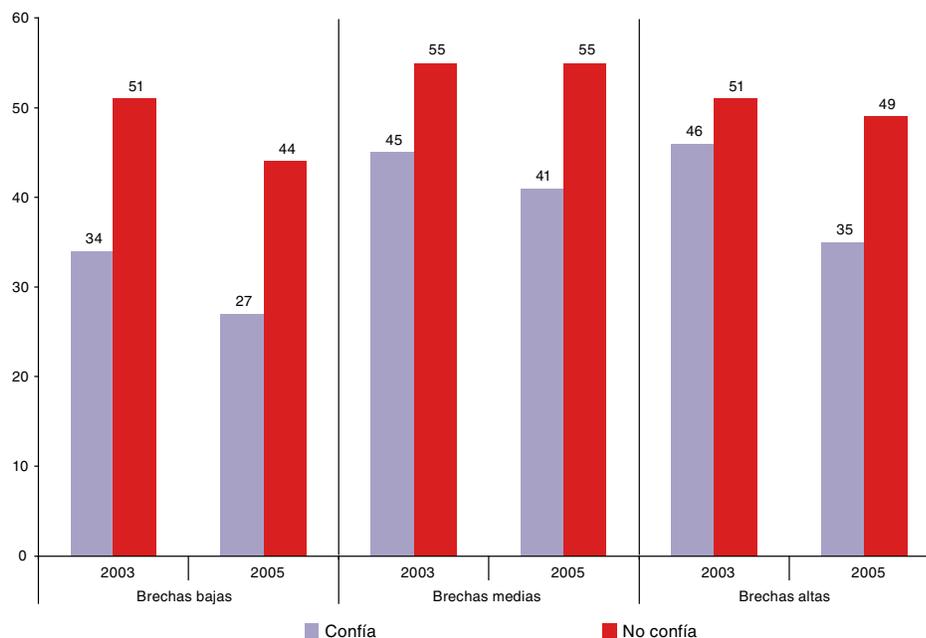
El pacto fiscal, en la medida que requiere de acuerdos entre los distintos agentes públicos y privados, debe incluir al menos las siguientes consideraciones:

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

El consenso social y la legitimidad del gobierno se construyen sobre la base de las creencias de los individuos y las percepciones que estos tienen de la acción estatal. Es así que los ciudadanos entienden que deben pagar impuestos, siempre que estos impliquen la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Por lo tanto, la forma en que el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes.

Por último, si el pacto fiscal se fundamenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante un incremento de la carga tributaria, será importante aumentar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos. Al respecto, la información más reciente de la encuesta Latinobarómetro muestra que la combinación de confianza en el gasto y disposición a pagar más impuestos cuenta con bajo apoyo de la sociedad (véase el gráfico VII.7). Esta “hostilidad ante la tributación” es un problema que debe abordarse precisamente mediante una mayor transparencia en el uso de los tributos, así como por medio de avances “palpables” en cuanto a los efectos de esta utilización en el bienestar de las personas. Hay que invertir el círculo vicioso de baja recaudación y escasa legitimidad tributaria, convirtiéndolo en un círculo virtuoso de mayor recaudación y consenso en torno a las reformas tributarias.

Gráfico VII.7  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN QUE CREE QUE LA CARGA TRIBUTARIA ES MUY ALTA, SEGÚN EL GRADO DE CONFIANZA EN EL GASTO DE LOS IMPUESTOS Y LAS BRECHAS SOCIALES DE LOS PAÍSES, 2003 Y 2005 <sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419-P), Santiago de Chile, 2009, en prensa.

<sup>a</sup> Las preguntas empleadas en Latinobarómetro fueron las siguientes: Considerando todo, ¿cree usted que los niveles de impuestos que se pagan en (país) son muy altos, altos, bajos, muy bajos o están bien tal como están? y ¿Usted confía en que el dinero de los impuestos será bien gastado por el Estado? Se distingue entre grupos de países según la extensión de las brechas sociales.

La agenda regional debe estar sujeta al escrutinio de la mayoría de los ciudadanos. Es preciso implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda con probidad, donde los distintos intereses se “transparenten” y en que el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas fundamentales para la adopción de decisiones. Se trata de construir una agenda pública que incluya un sector privado pujante y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

## E. La importancia de los pactos sociales para la igualdad y el desarrollo estratégico

La consideración del pacto fiscal antes mencionado refuerza la importancia de construir pactos sociales para avanzar en la nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado que se propone en el presente documento. Sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuerdos entre los diversos actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas en el cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones.

Los pactos sociales consisten en acuerdos explícitos entre los actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico. Al ser explícitos, se diferencian de los acuerdos entre los diversos sectores a lo largo del tiempo, sin que medie alguna institucionalidad definida por los actores involucrados. En este sentido, difieren también de lo que en América Latina se llamó “Estado de compromiso”, que correspondía a una pauta de arreglos inestables entre los distintos sectores, esto es, clase media, clase trabajadora organizada y clase alta conformada por burguesía y oligarquía.

Las tres cuestiones fundamentales de los pactos son su contenido (de qué tratan), sus actores (entre quiénes se elaboran) y sus modalidades (cómo se hacen).

En materia de contenido, los pactos se diferencian según su carácter histórico. Pueden ser fundacionales —cuando se establece un nuevo orden social general o dentro de un sector determinado—, de funcionamiento o instrumentales o, simplemente, acuerdos ciudadanos institucionales que se renuevan o modifican en el terreno electoral. También se distinguen según el ámbito que abarcan. Pueden ser pactos de unidad y proyección de la nación, como en el caso de Sudáfrica en la salida del *apartheid* o los convenidos al concluir guerras civiles; de orden político, que se refieren a la forma de organización del Estado (federalismo, centralismo y otros) o al régimen político, como el Pacto de Punto Fijo en la República Bolivariana de Venezuela o los acuerdos del Club Naval en el Uruguay; de carácter socioeconómico, lo que incluye pactos fiscales, productivos y laborales, y acuerdos relacionados con el modelo de inserción internacional, las formas de participación de la sociedad civil o algún sector específico como la educación, la salud o las comunicaciones. En general, en los pactos tienden a combinarse diversos aspectos. Entre los ejemplos más connotados de pacto social destacan los que dieron origen al Estado de bienestar europeo, celebrados entre los trabajadores, los empresarios y el Estado, con un marcado rol de este último; el llamado Nuevo Trato (*New Deal*) en los Estados Unidos, y los pactos de la Moncloa en la transición española.

En cuanto a los actores —quiénes participan y de qué manera lo hacen—, varían según el contenido y la capacidad de negociación. En los pactos sobre el orden socioeconómico, los actores principales han sido tradicionalmente las clases sociales representadas por sus organizaciones y mediadas por el Estado. El ejemplo más claro de ellos son los acuerdos tripartitos entre el Estado, los sindicatos y los gremios empresariales, que pueden darse en forma consuetudinaria o institucionalizada como los consejos económicos y sociales. Si se trata del orden político, los actores principales son los partidos y algunas veces también los parlamentos. En situaciones de término de guerras civiles e instauración de un nuevo régimen, las comisiones de pacificación suelen actuar por sobre los actores involucrados, arbitrando las distintas posiciones, o se componen total o parcialmente de esos mismos actores. En las sociedades en que los principios de clase tienden a erosionarse, donde existen numerosos actores cuya pertenencia a clases sociales es difusa y en que los partidos han ido perdiendo legitimidad, surgen los consejos nacionales o comisiones como el Consejo de Equidad, en Chile, integrados por representantes del mundo civil y del Estado, expertos, instituciones mediadoras y partidos políticos. En general, este tipo de acuerdos son de difícil implementación, pues carecen de institucionalidad, pero desempeñan un rol fundamental en fijar expectativas y perspectivas históricas para los pactos que se cristalicen más adelante en los diversos ámbitos específicos.

En relación con las modalidades, cuando se da un nuevo ordenamiento nacional prevalecen mecanismos como el de las asambleas constituyentes, pero en otros casos se institucionalizan los consejos económico-sociales o se establecen leyes, acuerdos suscritos solemnes o simples entendidos que se van materializando en la práctica. Esto último plantea el problema de tratamiento de los beneficiarios gratuitos (*free riders*) o de quién es el garante del pacto.

El contenido, los actores y las modalidades solo pueden definirse en el análisis de situaciones concretas. Al respecto, son determinantes la historia y cultura política de una sociedad cuyos espacios, actores y criterios de legitimidad no son iguales en las distintas sociedades. Por otra parte, también es importante el régimen político, que en el caso de la democracia exige como supuesto básico una forma de negociación compatible con los derechos de los ciudadanos y actores involucrados, así como una legitimidad general del pacto que incluye a toda la ciudadanía en el marco del juego legítimo entre mayorías y minorías.

## 1. Pacto social e igualdad

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige revisarlos con una mirada renovada de los actores para generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo y cuya orientación del desarrollo reúna la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los agentes. Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal. Como se planteó en el acápite anterior, este implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar. Una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo también forma parte de la agenda de igualdad y su pilar será un conjunto de políticas en los ámbitos productivo, laboral, territorial y social que no solo apunten a lograr la igualdad de oportunidades, sino también a reducir las brechas en materia de resultados.

### a) El contenido

Al respecto, la CEPAL ha planteado la importancia de los pactos para la cohesión social (CEPAL, 2008b). En esos pactos se propone la consolidación de los sistemas de protección social sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, reglas claras y duraderas, una gestión eficaz, la capacidad de articular a las diversas instituciones, la participación y el ejercicio de los derechos de la población, las atribuciones descentralizadas y que combinen lo público y lo privado. En términos sustantivos, su alcance es muy amplio e incluye, entre otros, la generación de ingresos públicos, la mayor productividad del gasto fiscal, la transparencia del gasto público, el resguardo de la equidad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la creación de empleo, la protección social y la educación y capacitación.

Un pacto para la igualdad es, fundamentalmente, un pacto orientado a la redistribución del ingreso y otros activos, así como a la superación de la tremenda heterogeneidad estructural<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Además de los activos de capital físico, humano y social, la CEPAL ha abogado por incluir la variable temporal, como la distribución del tiempo entre tiempo disponible y tiempo dedicado al trabajo no remunerado, que está muy marcada por el género. Otro aspecto es la importancia de entender el tiempo como secuencia generacional. En este sentido, los

Mientras que la mayor convergencia productiva constituye la base para lograr mayor igualdad social en forma sustentable, los mecanismos redistributivos más inmediatos y disponibles del Estado siguen siendo la reforma tributaria o el sistema de impuestos y la orientación de las erogaciones sociales. El Estado es clave no solo porque debe igualar oportunidades, sino también porque debe reducir la desigualdad de resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas, intra e intergeneracionalmente. En otras palabras, la participación del Estado marca una diferencia entre el “efecto equidad” y el “efecto igualdad”.

La redistribución señalada enfrenta dos desafíos. Por una parte, hoy día es inconcebible al margen de los mecanismos democráticos, vale decir, no puede realizarse imponiendo la coerción física, sino que debe fundarse en consensos en torno a la agenda del pacto de que se trate. Por otra, no hay fuerza política democrática sin la conformación de amplias mayorías para lograr acuerdos políticos nacionales que tengan carácter de política de Estado y no de gobierno. Este tipo de acuerdos se construyen en pleno conflicto de intereses, de manera que el rol del sistema político es precisamente mediar entre diversos intereses para crear consensos.

## b) Los actores

Una primera consideración importante, pero de consecuencias inciertas, es la opinión de la ciudadanía respecto de la justicia distributiva imperante. Por una parte, es posible que a mayor percepción de injusticia distributiva, mayor sea la disposición para construir pactos sociales y fiscales con una agenda redistributiva. Sin embargo, puede ser cierto lo contrario, esto es, que una sociedad en que se percibe una distribución más justa es también una sociedad más exigente en cuanto al rol que le corresponde al Estado para garantizar la igualdad. De acuerdo con el gráfico VII.8, la falta de confianza en las instituciones políticas tiende a ser más significativa cuanto mayor sea la percepción de injusticia distributiva. El Estado y el sistema político tendrán que enfrentar este círculo vicioso para aumentar la confianza de la ciudadanía en la capacidad redistributiva del Estado (CEPAL, 2009k).

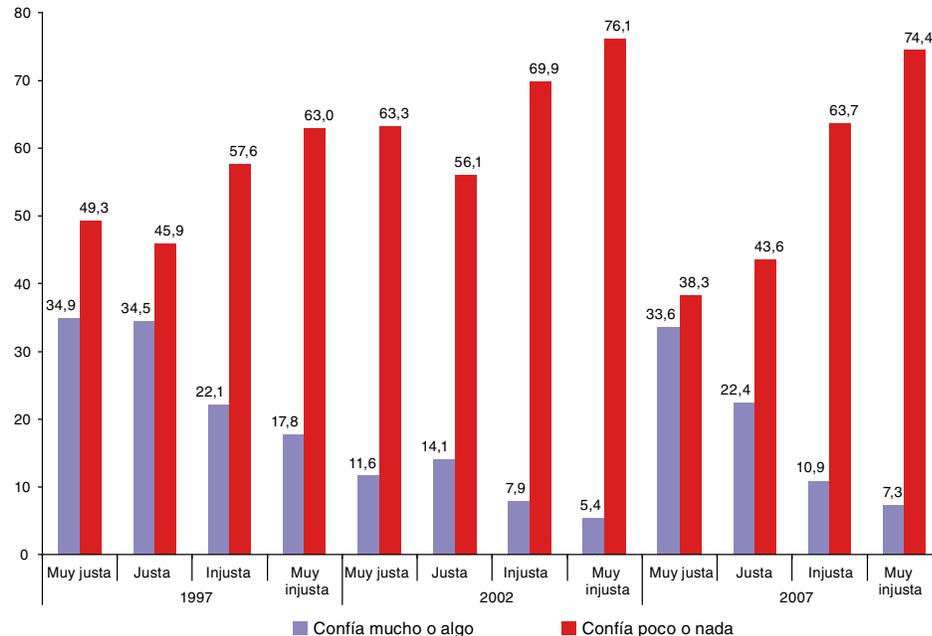
Para revertir este círculo vicioso es imprescindible forjar el apoyo de los actores políticos y sociales. Esto requiere —aunque sea en términos virtuales o simbólicos— crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva, lo que permite mitigar la fuerza de los actores que se oponen a cualquier pacto redistributivo que afecte negativamente sus intereses. En este sentido, no solo es importante la legitimidad del Estado, sino la presencia en esta coalición de actores de gran prestigio simbólico en la sociedad y que sean proclives a la igualdad, como las asociaciones religiosas con raíces comunitarias, las organizaciones filantrópicas, los comunicadores sociales, las fundaciones solidarias, los sindicatos y otros<sup>8</sup>.

---

mecanismos distributivos del Estado afectan la forma en que las generaciones pagarán y recibirán los beneficios del crecimiento. Esto se vincula a la ventana demográfica que ahora es positiva en la región. La sostenibilidad ambiental también forma parte de esta ecuación.

<sup>8</sup> Un ejemplo muy interesante fue el de Chile, donde la Comisión de Equidad se creó a instancias de la Iglesia Católica, algunos de cuyos miembros voceros abogaron en favor de un salario máximo ético como contrapartida del salario mínimo legal.

Gráfico VII.8  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE JUSTICIA RESPECTO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997-2007<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1997, 2000 y 2007.

<sup>a</sup> Los datos disponibles sobre la República Dominicana corresponden solamente a 2007. El indicador de confianza en las instituciones políticas se construyó sobre la base de las siguientes preguntas: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, respecto de cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? ¿mucho, algo, poca o ninguna?: Partidos políticos y parlamento/congreso. Los encuestados se clasificaron en dos grupos: i) confía mucho o algo en el congreso o parlamento y los partidos políticos, ii) confía poco o nada en el congreso/parlamento y los partidos políticos y iii) grupo intermedio: confía mucho o algo en una de las dos instituciones.

A diferencia de los pactos nacionales fundacionales, en que concurren todos los sectores por igual y con la misma voluntad, mediante un pacto para la igualdad se busca que ingresen los sectores afectados pese a que se encuentren relativamente desfavorecidos. Ello solo es posible cuando sienten que su pérdida será mayor si no entran al pacto que si lo hacen, cuando la legitimidad de la coalición es tal que no les queda otra alternativa que sumarse a ella o si perciben que el “efecto sistémico” del pacto les reportará más beneficios a largo plazo que la ausencia de este.

Entre los actores sociales y políticos es preciso considerar ante todo al Estado, que siendo actor es a la vez espacio para otros y agente que organiza e interviene en la sociedad. Por este motivo, para formular e implementar un pacto de igualdad es preciso adecuar dos aspectos del Estado: el Estado como espacio en que se encuentran y negocian los diversos actores involucrados y el Estado en su capacidad de intervención, de fijar metas y de evaluar resultados en el campo de la igualdad. Esto significa concebir al pacto de igualdad como una política de Estado y no solo de gobierno.

Se trata de proponer y rearticular un Estado que tenga injerencia en la orientación del desarrollo y real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales o, si se quiere, la sociedad civil.

Tres modelos plantean, en este contexto, distintos tipos de problemas para la construcción de pactos sociales. En los modelos sociales hay una presencia importante de actores y movimientos sociales de base, pero no así del Estado y los partidos. En este caso, por poderosa que sea y ante la ausencia de un referente a quien dirigir las demandas, y de partidos que la representen, la sociedad civil queda confinada a sí misma y a merced de los poderes fácticos que son, precisamente, los que tienden a oponerse a la redistribución y la igualdad. En los modelos más partidistas, en cambio, los partidos son capaces de llegar a acuerdos de coalición redistributiva y propuestas en esta materia. Pero la debilidad de los actores sociales limita la legitimidad de los acuerdos y su base real más allá del cálculo político. En los modelos caudillistas, si bien la capacidad del líder para dirigir una propuesta redistributiva es mayor, tiene menor capacidad de concertar acuerdos que involucren a los sectores productivos y políticos no incluidos en el grupo gobernante. Por último, los modelos tecnocráticos tienden a priorizar el equilibrio y el crecimiento económico y son menos favorables a las políticas redistributivas.

Resulta difícil pensar en un pacto para la igualdad dentro de los regímenes democráticos que no incluya la mediación de los partidos y del parlamento. Los partidos pueden representar a diversos sectores que las organizaciones de la sociedad civil no logran conglomerar y, además, son instancias privilegiadas de elaboración y negociación de propuestas tanto de cara a los electores como ante entidades especializadas como el parlamento. Hay aquí tres problemas en juego que afectan de distinta manera a los países. El primero es la ausencia, en algunos casos, de un espectro partidario completo. El segundo es la dificultad actual de los partidos para trascender las propuestas coyunturales enunciadas en los tiempos electorales y proyectarse en un ideal de organización de la sociedad como la igualdad, con sus correlatos en los modelos productivos y de desarrollo. Esto implica la definición de consensos básicos en materia productiva y social, independientemente de la coyuntura política. Por este motivo, el tercer problema es la necesidad de constituir a nivel de los partidos la expresión política de la coalición redistributiva entre diferentes grupos de interés, que haga realidad ese ideal de desarrollo. Como se trata de políticas de Estado, ello exige realizar esfuerzos de concertación y alianza que a veces chocan con los requerimientos electorales y con un mapa político fragmentado que impide lograr acuerdos o pactos de mayor alcance social y continuidad política. No se está hablando de unanimidad, pero sí de la necesidad de construir proyectos mayoritarios estables y con vocación igualitaria. Es preciso entonces revisar y reformar los partidos, lo que a su vez conduce necesariamente a una reforma de la política.

### **c) Las modalidades**

Lo anterior conduce al tercer aspecto del pacto social, a saber, las modalidades en que se cristaliza. No se trata aquí de proponer una ingeniería institucional, pues esta varía en cada caso según el contexto nacional, pero sí importa considerar la articulación de lo social y lo político en los diversos terrenos en que se juega un pacto social de igualdad: parlamento, ámbito local y regional y nuevos escenarios de negociación.

Es probable que la primera tarea sea someter el tema a un debate nacional, cuyas formas pueden variar. Este debate debe contar con una instancia de elaboración de contenidos, que puede ser análoga a la modalidad de asamblea constituyente o de consejo o comisión nacional —acuerdo nacional o mesa de diálogo—, en que participen instancias estatales, expertos, actores sociales e instituciones religiosas a fin de plantear agendas y metas generales y específicas. Los acuerdos de igualdad deben tener, además, un cierto nivel de solemnidad que conduzca a su vez a crear comisiones técnicas que elaboren los proyectos de ley que se debatirán en el Parlamento.

Un pacto social para la igualdad debe incluir una participación al menos consultiva de la sociedad civil y los partidos (al estilo de un consejo nacional por la igualdad), así como características de transversalidad respecto de la institucionalidad tradicional (ministerios y estamentos de ejecución, evaluación y fiscalización). En cuanto a la administración, gestión y participación de los actores en la base social, los niveles locales y regionales son de gran importancia.

## 2. Los pactos laborales

Mención específica merecen los pactos laborales, al menos por tres motivos. El primero es que la negociación laboral tiene una larga historia y cuenta con una normativa internacional de negociación tripartita que permite identificar claramente a los diversos agentes: trabajadores, empresarios y Estado. En segundo lugar, los pactos laborales son clave para conciliar las aspiraciones de protección laboral y calidad del empleo con la agenda de productividad de las empresas. Por último, son una pieza constitutiva de la igualdad social —dada la incidencia en esta materia de los ingresos del trabajo— y también de la cohesión social.

El objetivo de un pacto laboral es perfeccionar la institucionalidad laboral para que cumpla de mejor manera su doble función de dinamismo económico y protección del trabajo. En vista del objetivo de mayor igualdad, deberá prestarse especial atención a los mecanismos que permitan extender esta institucionalidad a una proporción cada vez mayor de la población en edad de trabajar, un elevado porcentaje de la cual sigue excluido.

El mecanismo para definir el contenido del pacto debe ser el diálogo social, en que se analizan los cuellos de botella específicos que impiden un mejor funcionamiento de la institucionalidad laboral en un país dado. Existen espacios para desarrollar soluciones que favorezcan tanto el dinamismo económico como la protección de los trabajadores en el contexto actual. Pero ello no siempre es posible, por lo cual es indispensable identificar los espacios y la validez de las concesiones mutuas entre los gobiernos, las organizaciones patronales y los sindicatos de trabajadores.

Las normas internacionales del trabajo pueden ser una valiosa referencia para el diálogo social. Dado su origen tripartito en el marco de las deliberaciones en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esas normas ya son el resultado del diálogo social y generalmente ofrecen un amplio espacio para que mediante el debate nacional se conviertan en reglas relevantes y legítimas de cada país. Lo mismo puede decirse del enfoque del trabajo decente que ha logrado gran aceptación a nivel internacional y entre los actores sociales.

También hay que contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar sustancialmente los costos laborales, con el posible efecto negativo en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse mediante los ingresos fiscales. Por lo tanto, el debate sobre el pacto laboral no puede desvincularse del marco del pacto fiscal general.

Otro criterio importante es el del gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, lo que podría facilitar la práctica de concesiones mutuas, en muchos países este procedimiento es poco factible debido a la falta de un ambiente de confianza entre las partes. En consecuencia, se requiere de un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, contribuirían a ampliar el espacio para concertar nuevos acuerdos.

También es recomendable contextualizar los pactos laborales en una estrategia de desarrollo a largo plazo. Como parte de ella y de los objetivos pertinentes se definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad laboral, relacionándola con aspectos no laborales —por ejemplo, en el área de la educación y el avance tecnológico—. En el acápite siguiente se ilustran algunos casos exitosos de pactos entre distintos agentes en el marco de estrategias de desarrollo de largo plazo.

Dada la debilidad de los sistemas de protección, es indispensable dar prioridad al diseño o mejora de un sistema de protección ante el desempleo y de desincentivo de la rotación de la mano de obra. Las características del mecanismo dependerían de la situación específica de cada país y de la forma en que se logre promover un pacto social para alcanzar un consenso a la luz de las complejas variables de financiamiento, cobertura, derechos, obligaciones y servicios complementarios, entre otras.

Como se afirmó en el capítulo V, las políticas activas del mercado de trabajo desempeñan un papel central para mejorar la igualdad en el mercado laboral, reforzando, por ejemplo, la capacitación en un horizonte de mayor convergencia productiva de nuestras economías. Además, estas políticas facilitan la generación de confianza y los procesos de aprendizaje. Si bien no pueden desconocerse las discrepancias en cuanto a financiamiento, manejo y control de los programas, la concurrencia en torno a los intereses fundamentales de los principales actores favorece la concertación de acuerdos sobre instrumentos específicos. En vista de los grandes retos pendientes —por ejemplo, en materia de capacitación—, un amplio diálogo sobre el perfeccionamiento de las políticas activas del mercado de trabajo podría tener un resultado favorable que abra espacios para el debate en otros ámbitos.

### **3. Los pactos y el aprendizaje: una mirada a la experiencia positiva de construir alianzas entre los agentes**

En el mundo hay países que adoptaron tempranamente estrategias y agendas del desarrollo a partir de una práctica común: disponer de una visión estratégica de mediano y largo plazo, un plan de acción para alcanzar metas y objetivos y una alianza público-privada en que se sustenta la institucionalidad para la definición e implementación de las estrategias, programas y políticas. De acuerdo con algunos estudios de la CEPAL en que se basa el presente acápite (CEPAL, 2008b; Devlin y Moguillansky, 2009), referidos a la experiencia de 10 países, la combinación de mirada estratégica y construcción de alianzas entre los agentes es clave para entender el éxito de estos países en las últimas décadas en materia de desarrollo<sup>9</sup>. Este éxito se observa en cuanto a transformación productiva, incremento y diversificación de las exportaciones, incorporación de valor y conocimiento a estas últimas, reducción de la brecha de ingresos con los países ricos y mejoramiento de la igualdad.

---

<sup>9</sup> Los países que incorpora el estudio de Devlin y Moguillansky (2009) en que se basa este acápite son los siguientes: Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelandia, República de Corea, República Checa, Singapur y Suecia.

Las agendas incluyen objetivos como más y mejor empleo, mejor educación y disminución de la inequidad, que se articulan estrechamente con la estrategia de transformación productiva, el fortalecimiento de la inserción internacional y la innovación. Coincide esta perspectiva de los pactos forjados en países de desarrollo exitoso con lo planteado en el presente documento, en el sentido de vincular dinámicamente los avances en materia de igualdad social con aquellos relativos a la capacidad productiva, el empleo y el crecimiento económico, con una perspectiva estratégica del desarrollo.

Un ejemplo de ello es Irlanda, que durante las décadas de 1970 y 1980 impulsó una política de atracción indiscriminada de inversión extranjera directa y que en la década de 1990 se especializó en cuatro áreas: productos farmacéuticos, productos químicos, tecnología de la información y de las comunicaciones y equipos médicos. El objetivo de esta reorientación fue conservar la política de remuneraciones elevadas que aumentaban rápidamente de acuerdo con la productividad, así como reducir la brecha de ingresos en el país para seguir siendo competitivo. Además, Irlanda cuenta hoy día con el Consejo Nacional Económico y Social (NESC), una de las instituciones más inclusivas en cuanto a variedad de actores y diálogo consensuado. De hecho, con el transcurso del tiempo esta entidad fue elaborando una metodología de discurso encaminada a facilitar el consenso. El NESC prepara un informe trienal que sirve de insumo estratégico para orientar la negociación del acuerdo social nacional entre el gobierno, las empresas y los sindicatos y que durante mucho tiempo ha sido una guía muy influyente en la formulación del plan nacional del gobierno.

Otro ejemplo es el Programa Operativo para la Empresa y la Innovación (OPEI) de la República Checa, que forma parte de la estrategia económica de crecimiento de este país<sup>10</sup>. Además, se beneficia de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de la Unión Europea, cuyos recursos se orientan a lograr la convergencia con los países más ricos de la Unión Europea. El OPEI es renovable, desde 2004 hasta 2006 y desde 2007 hasta 2013 (Ministerio de Industria y Comercio de la República Checa, 2007), por lo que es un programa financiado a largo plazo que permite alcanzar logros encadenados intertemporalmente. Se orienta sobre todo a la pequeña y mediana empresa y combina recursos públicos y privados para estimular las iniciativas, la innovación, la internacionalización de las empresas, los servicios de apoyo a los negocios, las mejoras en la calidad institucional y el ambiente de negocios.

También vale la pena destacar la experiencia de los pactos de la Moncloa, en España. En 1977, bajo la presidencia de Suárez, este país atravesaba por un período muy difícil en los ámbitos económico y social. Se convocó a un gran acuerdo nacional al que concurrieron todos los partidos políticos, así como las centrales sindicales y empresariales, y se firmaron un conjunto de acuerdos económicos, sociales y políticos que le permitieron proyectarse hacia el futuro y dar un salto gigantesco en materia de desarrollo. En el caso de España, este acuerdo estratégico permitió además aumentar la presión tributaria un punto porcentual anual durante 10 años con el propósito de financiar responsablemente el camino hacia el desarrollo.

Luego de la crisis financiera mundial, el nuevo gobierno de Australia delineó tempranamente un plan que le permitiera conjugar las políticas de corto plazo con la estrategia de largo plazo a fin de enfrentar los desafíos del futuro. Para ello implementó el Plan de Estímulo Económico y de Construcción Nacional, orientado a generar y apoyar el empleo y a atraer

<sup>10</sup> Véase [en línea] [http://home.cerge-ei.cz/munich/TEXTY/2005\\_09\\_06\\_SHR\\_final\\_eng.pdf](http://home.cerge-ei.cz/munich/TEXTY/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf).

inversiones de largo plazo. Esta iniciativa se inserta a su vez en una propuesta encaminada a abordar los retos estratégicos derivados de la crisis internacional, del cambio climático, el envejecimiento de la población y la oferta a largo plazo de alimentos y agua. A esos efectos, el gobierno impulsó una revolución en materia de educación, inversión en infraestructura e innovación, reformas en los ámbitos de salud y medio ambiente y una nueva forma más participativa de gobierno inaugurada durante la denominada Cumbre 2020 de Australia.

Junto con el tipo de alianza formal y estructurada que caracteriza a países como Irlanda o Finlandia, existen otras formas de asociación informales y tácitas, como en España y Suecia, que no están institucionalizadas; formales pero ad hoc como en Australia, convocadas por los gobiernos por un período determinado de tiempo, invitándose a actores especiales, o híbridas como en Nueva Zelanda, la República de Corea y la República Checa, donde coexisten varios tipos de alianzas a la vez. Sin embargo, las coaliciones que en la práctica se muestran más eficaces, facilitan la transparencia y evitan la captura del Estado por parte de los actores económicos son las formales y estructuradas.

La formación de este tipo de alianzas representa un proceso social gradual y pleno de aprendizajes institucionales, en que cada país debe encontrar las fórmulas precisas más adecuadas a su realidad cultural, histórica, política y económica. Para ello es necesario, en primer lugar, un Estado que pueda desarrollar las capacidades necesarias para ser un socio creíble del sector privado: profesionalismo, honestidad y conocimientos técnicos, junto con solidez fiscal para financiar programas e incentivos. El objetivo de estos últimos es, por una parte, ayudar a las empresas en la búsqueda de nuevos mercados y el escalonamiento de sus productos, procesos y tecnologías y, por otra, ayudar a los trabajadores en sus requerimientos de mejor calidad del empleo y remuneraciones más elevadas. En segundo lugar, el Estado necesita encontrar fórmulas de interacción estratégica con el sector privado —entendido en sentido amplio, esto es, empresa, sector académico, trabajadores y organizaciones no gubernamentales—, para asegurar que no esté siendo capturado por intereses especiales y que la alianza conserve su carácter de bien público. En tercer lugar, el Estado tiene que mejorar su capacidad de gestionar y coordinar los programas de incentivos y cooperación con el sector privado, implementándolos con transparencia y con una rendición de cuentas permanente sobre la base del desempeño.

El sector privado tampoco está ajeno a las nuevas responsabilidades. Para aprovechar las oportunidades de la era posterior a la crisis, es necesario que adopte una visión de mediano y largo plazo, aspirando a un continuo escalonamiento de sus actividades mediante la inversión y la innovación. Además, debe estar dispuesto a apoyar proactivamente la formación de una alianza con el sector público que tenga carácter de bien público. Esta permitirá al Estado aumentar sus recursos y capacidades, a fin de realizar las siguientes tareas, entre otras: i) convertirse en un socio creíble, que moviliza los mejores talentos del país; ii) adoptar políticas que contribuyan a reducir la pobreza y la inequidad; iii) proveer infraestructura, logística y conectividad; iv) apoyar el aprendizaje por medio de más y mejor educación en áreas clave para la competitividad, la capacitación y la inversión en incentivos complementarios para fomentar la innovación, y v) promover la internacionalización de las pymes.

América Latina también posee experiencia en materia de alianzas<sup>11</sup>. Entre las alianzas formales y estructuradas, con una composición de actores similar a la del NESC de Irlanda, es

---

<sup>11</sup> Véase un análisis detallado de las características de las alianzas público-privadas, de su composición y grado de articulación con distintos niveles de la administración pública en Devlin y Mogueillansky (2009).

posible mencionar al Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) del Brasil, creado en 2003 como organismo asesor de la presidencia y que ha incidido en políticas y reformas del parlamento. Otro país que cuenta con una instancia de asesoría global al gobierno en áreas temáticas de mediano y largo plazo es el Perú: el Acuerdo Nacional, creado en 2002. Este foro, sin embargo, ha ido perdiendo poder y capacidad de influir en la política debido a que no logró convocar plenamente la atención de los altos mandos del gobierno actual ni contó con interlocutores públicos adecuados

En Chile, en cambio, han primado las alianzas ad hoc convocadas por el gobierno para acordar temas específicos como la reforma de la educación, la desigualdad, las reformas financieras, las negociaciones de los tratados de libre comercio y la agenda pro crecimiento planteada por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Una de las grandes diferencias con las alianzas de los países extrarregionales es que los diálogos son temáticos y no se dan con una visión consensuada del futuro, lo que torna difícil reunir los acuerdos en un proyecto común. Por otra parte, han existido mesas de diálogo y comisiones cuyos convenios no han sido vinculantes o que no se han reunido en un marco de responsabilidades definidas del gobierno.

Colombia es uno de los países en que la alianza público-privada se encuentra más enraizada en el Estado y cuyo desarrollo data de comienzos de los años noventa. En la actualidad, su expresión más aceptada es la Comisión Nacional de Competitividad, instancia público-privada que articula a los actores e instituciones pertinentes a nivel nacional y regional. De acuerdo con lo establecido en la legislación, esta Comisión es un espacio de encuentro de los diferentes representantes económicos en que se formulan los lineamientos de la política de productividad y competitividad, de conformidad con los planes y programas de desarrollo del país. Sin embargo, como documentan Gómez, Botiva y Guerra (2009), la persistente desarticulación institucional se traduce en una duplicación de funciones entre las diversas entidades y en ellas mismas y en una falta de claridad sobre el papel que desempeñan los distintos actores en el desarrollo de la política nacional de competitividad.

En general, el examen de las experiencias de nueve países de la región considerados por Devlin y Moguillansky (2009) y su comparación con casos extrarregionales exitosos permite concluir lo siguiente. i) si bien las alianzas tienen apoyo formal al más alto nivel de gobierno, su proyección y legitimidad queda supeditada a los cambios de gobierno, ii) rara vez existen vínculos legales o informales que permitan incidir en la toma de decisiones de la administración pública y, en muchos casos, los acuerdos no llegan a los organismos ejecutores y no afectan el presupuesto, lo que desmotiva a los actores económicos y sociales que los componen; iii) en algunos países los consejos tienen un número inmanejable de participantes, con lo que pierden gobernabilidad; iv) estas organizaciones no poseen presupuesto para contar con una secretaría técnica y realizar los estudios necesarios para discutir los temas sobre la base de argumentos concretos, en especial a largo plazo, y v) tampoco existen procedimientos adecuados para evitar la captura del Estado. Dados estos problemas, en América Latina y el Caribe las alianzas público-privadas rara vez inciden en las estrategias y, sobre todo, en la toma de decisiones de política.

Para que prosperen los acuerdos que se construyan, se requiere que estos sean de verdad a largo plazo, que tengan metas precisas y consensuadas y que se apoyen en políticas públicas eficientes, eficaces, transparentes y debidamente financiadas. No basta concertar acuerdos relacionados solo con el objetivo que se anhela, sino que también deben establecerse los modos y plazos para lograrlos, las formas institucionales que le den sustentabilidad en el tiempo y, por cierto, los recursos necesarios para financiarlos.

## 4. A modo de cierre

Un pacto social reclama y promueve cambios en la política. Entraña un Estado más proactivo, mecanismos reforzados de legitimidad y representatividad, el compromiso más decidido de los agentes económicos y la participación de diversos actores sociales, junto con la creación de instancias adecuadas para ello. El pacto, más que un resultado, es un proceso. En este proceso son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común y el dinamismo del desarrollo y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad. Se trata de legitimar nuevamente la política, y en ese intento se juegan tanto la democracia hacia adentro como la inserción hacia afuera en un orden cada vez más globalizado.

Está claro que se trata de una tarea de muy largo aliento y de largo plazo, que requiere de la mirada estratégica que aquí postulamos. Pero es preciso comenzar desde ahora. Importan los pactos sociales para no supeditar las políticas a los ritmos electorales y los cambios de gobierno. Importa calibrar la viabilidad fiscal con el enfoque de derechos ciudadanos, sobre todo derechos sociales. Importa orientar el crecimiento de tal modo que se traduzca en más y mejor empleo. Importa plasmar los cambios de género y de generación en una nueva arquitectura que armonice la economía del cuidado con la participación laboral, las ventanas de oportunidades que ofrece la transición demográfica y la previsión de riesgos de esa transición.

El desarrollo, tal como lo vivimos, lo pensamos o lo hemos padecido, llega a un punto de inflexión. La crisis financiera y sus efectos sociales, así como la amenaza del cambio climático, han puesto un gran signo de interrogación sobre el alcance de los paradigmas productivo y económico que predominaron en las décadas precedentes. Ante ello, los ciudadanos y las ciudadanas buscan refugio y guía en sus gobiernos, en sus Estados y en un ordenamiento internacional más justo y en que se escuchen múltiples voces. Sin una nueva arquitectura estatal que se haga cargo del nuevo contexto, de las nuevas realidades que surgen de la crisis, de los imperativos que plantea la agenda de igualdad de derechos y de los desafíos que representa el cambio climático, no habrá futuro.