

## UN NUEVO PACTO SOCIAL PARA AMERICA LATINA

Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sr. José Antonio Ocampo, en el panel sobre “El nuevo contrato social”,

I Encuentro Internacional por una Cultura de Paz

Madrid, diciembre 12 de 2000

### **¿Dónde estamos?**

América Latina inicia el Siglo XXI en medio de evidentes contrastes. La región ha logrado avances importantes en su inserción internacional, gracias al rápido crecimiento de sus exportaciones y de la integración regional, y a su transformación en un centro importante de atracción de la inversión extranjera. Ha logrado reanudar el crecimiento, en un contexto de mayor cuidado y preocupación por los desequilibrios macroeconómicos internos, que se refleja en déficit fiscales decrecientes y en la estabilización de la inflación en los niveles más bajos en medio siglo. El crecimiento económico sigue siendo, sin embargo, bajo para los patrones históricos de la región --3.3% anual entre 1990 y 2000 vs. 5.5% en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda--, y la vulnerabilidad frente a la volatilidad de las corrientes de capitales continúa siendo elevada. La desigual capacidad de las empresas y los sectores productivos para enfrentar un ambiente más competitivo se reflejan, por su parte, en una creciente heterogeneidad estructural interna. Hoy en día existen, en efecto, muchas más empresas de "clase mundial", muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero a su lado subsiste un creciente grupo de empresas que no ha logrado adaptarse con éxito al nuevo contexto. La inserción en los flujos del comercio sigue dependiendo excesivamente de productos intensivos en recursos naturales o en

actividades de ensamble, en tanto que la participación en las corrientes más dinámicas del comercio mundial sigue siendo limitada.

Aún más grave, la recuperación del crecimiento económico no se tradujo en un avance sistemático del desarrollo social. El gasto social aumentó en los años noventa, acompañado de criterios más selectivos en su asignación, pero con graves problemas de eficiencia y calidad en los servicios sociales. La pobreza ha tenido una reducción gradual, pero se mantiene aún en niveles relativos superiores a los de 1980 y se ha agudizado durante la crisis reciente, alcanzando a 224 millones de personas en 1999, el 45% de la población total. La desigualdad económica, alimentada por complejo conjunto de factores educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales, se mantiene en los niveles más elevados del mundo. Su tendencia al deterioro obedece, en el nuevo contexto, al aumento de la brecha de remuneraciones entre personas con educación universitaria y el resto, y al comportamiento insatisfactorio del mercado laboral. Este último se refleja en la tendencia a la elevación del desempleo abierto, y en el deterioro aún más grave en la calidad del empleo, como lo indica en el peso creciente de la informalidad laboral, donde se han generado siete de cada diez nuevos puestos de trabajo, y el aumento del empleo temporal y de la proporción de asalariados sin contrato de trabajo o cobertura de la seguridad social.

### **Un nuevo pacto social**

El objetivo central del desarrollo, entendido como el alcanzar mayores niveles de bienestar para toda la población, no se logrará sin avanzar significativamente en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, pero a su vez capaces de distribuir en forma más equitativa sus beneficios. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo

sostenible, son elementos de una misma estrategia integral. El desarrollo social no puede alcanzarse exclusivamente a través de la política social, por acertada que esta sea; pero tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar por si solos los objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social. A su vez, el ejercicio ciudadano, no solo es un derecho en si mismo, sino que contribuye también al bienestar y es el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas.

La necesidad de afianzar una visión integral del desarrollo se hace aún más evidente ante ciertas características del mundo contemporáneo. En efecto, las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir, es fundamental la producción eficiente, el diseño, la innovación de procesos, la diferenciación de producto mediante calidad, características singulares o servicios de apoyo óptimos. Para todo ello es esencial un vasto desarrollo del capital humano calificado, capaz de adaptarse flexiblemente a los cambios característicos del mundo moderno. La producción sujeta a necesidades y tecnologías cambiantes requiere una mano de obra con capacidades flexibles y supone, además, que los diferentes involucrados participen y colaboren activamente. A nivel más general, la cohesión social, característica de sociedades más equitativas e integradas, es vista cada vez más en el mundo contemporáneo, como una fuente de competitividad.

¿Cómo enfrentar desafíos tales como elevar sustancialmente la calificación de los recursos humanos y mejorar sensiblemente los niveles de la distribución del ingreso y la riqueza sin replantearse el actual andamiaje de las relaciones sociales? La región requiere, sin duda, un nuevo pacto social. Su meta debe ser una mejor distribución de los frutos del desarrollo y la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, que responden

a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y a la reafirmación de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos. Así, este pacto deberá fortalecer la justicia social pero también la estabilidad económica, la democracia y el desarrollo ciudadano en un sentido integral.

A fin de no repetir errores del pasado, es indispensable que los derechos económicos, sociales y culturales sean compatibles con el nivel de desarrollo alcanzado y con el “pacto fiscal” que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. De esta manera la equidad debe relacionarse con el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, de acuerdo con su nivel de desarrollo. En países en donde, casi como regla, las tasas de tributación son inferiores a las que corresponden a su nivel de desarrollo, es evidente que el "pacto fiscal" necesario para construir un nuevo pacto social pasa ineludiblemente por una elevación de la carga tributaria, sobre todo a los sectores de mayores ingresos, que permita ampliar significativamente la función redistributiva del Estado y ampliar la oferta de bienes públicos y de "bienes de valor social" (meritorios), incluidos muy especialmente aquellos que contribuyen al desarrollo del capital humano.

Partiendo de las singularidades de la evolución económica y social a inicios del milenio y de esta visión integral del desarrollo, cabe considerar los siguientes aspectos fundamentales en torno a los cuales articular acuerdos políticos, que permitan poner en marcha políticas públicas que impriman voluntad y viabilidad.

## **El papel central de la educación**

La educación es la llave maestra que permite incidir conjuntamente sobre equidad, desarrollo y ciudadanía. Ante la acentuada desigualdad social existente, es indispensable poner en marcha una política pública orientada a promover una mejor distribución de capacidades, conocimientos y destrezas, mediante un sistema educativo accesible al conjunto de la población y con calidad que asegure sus frutos.

La meta de los países de la región debe ser lograr en el menor tiempo posible la universalización de la educación secundaria de calidad, y la igualación de las oportunidades educativas para los habitantes de las zonas rurales, que permita mejores opciones de movilidad ocupacional y bienestar social de toda la población, así como un notable progreso en los niveles de competitividad. Pero debe irse mucho más allá de la expansión de la cobertura del sistema educativo, buscando garantizar que éste contribuya efectivamente a mejorar la equidad. Para ello se necesitan políticas de educación preescolar orientadas a compensar antes de llegar a la escuela las deficiencias que presentan los niños provenientes de los hogares más pobres. Asimismo, la diversificación institucional de la educación y la consiguiente brecha entre escuelas de élite y la educación pública, junto a la diversificación en los medios de acceso al conocimiento, obligan a igualar oportunidades en el acceso a educación de calidad y políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres. Se debe encarar igualmente las segmentaciones que enfrenta el mercado laboral, que hacen que las mujeres y los jóvenes provenientes de estratos de menores recursos reciban ingresos laborales inferiores a aquellos que corresponden a personas con igual nivel de calificación educativa.

En una era caracterizada por el constante cambio, la educación debe desarrollar, por su parte, habilidades para “aprender a aprender”, de manera que las personas adquieran capacidades para adaptarse a los cambios constantes que experimentarán a lo largo de su vida laboral, y desarrollar, asimismo, las capacidades para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural. A su vez, la educación debe promover los valores democráticos de tolerancia, respeto a la diferencia, solidaridad y convivencia social.

La educación superior juega, por su parte, un papel esencial en el aumento de la competitividad. El Estado debe financiar inversiones en investigación y desarrollo, asegurar cofinanciación a las universidades, certificar y regular los estándares mínimos de la educación superior, sea pública o privada. Asimismo, deben superar los dualismos instaurados entre los sistemas educacionales y crear posibilidades de ida y regreso permanente entre el sistema productivo y los centros de educación superior y de formación profesional.

Las reformas a los sistemas educativos deben abordar todos estos desafíos, a medida que continúan enfrentado los cambios organizacionales y financieros del sector. Una política de universalización de la educación pública básica de calidad es la base de todo el sistema, acompañada de políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres, que permitan al Estado ejercer funciones de compensación y de redistribución. Esquemas de subsidio a la demanda o esquemas mixtos de subsidio a la oferta y a la demanda pueden jugar un papel complementario, promoviendo una oferta educativa proveniente del sector privado solidario. Los avances en los procesos de descentralización, los nuevos esquemas de la combinación pública-privada y la mayor autonomía de las escuelas deben estar sujetos, en cualquier caso, a que se obtengan mayores logros en la equidad, pertinencia y eficiencia del sistema educativo. Por

último, es vital fortalecer la profesión docente, elevar su calidad y remuneraciones, y recuperar su prestigio.

### **Más y mejores empleos**

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el "talón de Aquiles" de las reformas económicas. La capacidad de generar más y mejores empleos, que cuenten con una adecuada protección social, debe convertirse, por lo tanto, en foco fundamental de preocupación del "diálogo social" al más alto nivel y en un objetivo explícito de la política económica. Para ello es indispensable promover niveles de inversión y crecimiento; estimular la demanda de mano de obra y la coincidencia entre la estructura de la oferta y la demanda laboral; superar las inequidades en el acceso al mercado de trabajo; fomentar marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes y mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico.

La adaptabilidad de los trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico es un requisito esencial para un mercado laboral competitivo en la era global. La flexibilidad de contratación no es, sin embargo, el único instrumento para lograr este objetivo y, antes bien, a través de la pérdida capital humano y de sentido de pertenencia de los trabajadores a las empresas, tiene costos elevados. Deben promoverse, por lo tanto, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de adaptabilidad laboral, basadas en el diálogo social, a nivel de país, región, sector o empresa y, en general, en la construcción de intereses comunes entre trabajadores y empresarios. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación deben ir acompañados, en cualquier caso, del desarrollo de mecanismos adecuados de protección social

que resguarden los derechos laborales y del acceso de los trabajadores desplazados a sistemas de capacitación que favorezcan la reinserción laboral. Dada la heterogeneidad de los mercados de trabajo de la región, es importante complementar el desarrollo gradual de sistemas de seguro de desempleo --y, en el corto plazo, de sistemas que garanticen al menos el acceso a los servicios sociales básicos durante los períodos de desocupación-- con programas de creación de empleo en momentos de crisis orientados hacia trabajadores de menores recursos.

Un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente, al potenciar intereses comunes y posibilitar soluciones justas y transparentes a los conflictos, crea un ambiente propicio para que crezca el empleo. Por su parte, debe procurarse un acceso equitativo al mercado de trabajo e impugnar las segmentaciones que se traducen en importantes inequidades, tales como las que enfrentan las mujeres. Las políticas de salario mínimo deben compensar asimetrías en la capacidad de negociación salarial, en especial de aquellos grupos menos organizados, pero reduciendo sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral o su incentivo a la informalidad. El espacio para una política de salario mínimo depende de los avances en el control de la inflación, del nivel real del salario mínimo en comparación con la productividad de la microempresa y del aumento de la productividad laboral.

La brecha en productividad entre los sectores formales y dinámicos y los sectores informales y rezagados aumenta la heterogeneidad estructural de los sectores productivos y la desigualdad en la distribución del ingreso. Para reducir dicha brecha, se debe facilitar el acceso al capital, la tierra, la tecnología y los conocimientos empresariales a firmas pequeñas y medianas y a microempresas, urbanas y rurales, que son responsables del grueso del empleo en buena parte de las economías latinoamericanas.

## **Seguridad social universal, solidaria y eficiente**

Los sistemas de seguridad social en salud y pensiones en la región se han caracterizado por bajas coberturas, ineficiencias en su gestión, cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que no financian adecuadamente las prestaciones, y sistemas de atención segmentados que limitan la movilidad laboral. Las reformas que se introduzcan a estos sistemas deben mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados, garantizando una financiación adecuada del sistema e incorporando o mejorando los mecanismos de solidaridad, adaptando, finalmente, los sistemas a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población.

Las reformas que se han introducido en la región no cumplen todos estos requisitos. Estas reformas han introducido, en mayor o menor grado, modificaciones en las reglas de contribución a la seguridad social, en los sistemas de prestaciones de servicios y beneficios, y en la combinación público-privada. Se han logrado aumentos importantes en el gasto público orientado a la protección social, se ha mejorado la eficiencia en su utilización y se han transformado positivamente la estructura institucional y la transparencia del gasto público. Pero las reformas han introducido mecanismos que implican a veces importantes conflictos con el principio de solidaridad que tradicionalmente guía la organización de los sistemas de contribución y beneficios de la seguridad social, desplazando la función solidaria de los propios sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público. Los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son aún incipientes. La integralidad de las protecciones ha evolucionado de manera singular en los distintos países, no siempre en sentido positivo.

En este sentido, se mantienen importantes desafíos, sea para reformar los sistemas o para ajustar las reformas. Las maneras en que se han buscado conciliar, eficiencia y solidaridad son

objeto de una gran controversia, en gran medida porque en este tipo de mercados no es fácil materializar los beneficios de la competencia. En el sector salud, las asimetrías de información y los mecanismos de exclusión implican importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población. En el caso de las pensiones existen costosas prácticas de comercialización y “efectos rebaño” entre administradoras, limitando las opciones de inversión para los afiliados. A su vez, la miopía de los trabajadores independientes o bien sus reducidos ingresos han limitado la cobertura de amplios segmentos de trabajadores.

### **Formar sociedad**

Más allá de su contribución al desarrollo económico y a la equidad social, el nuevo pacto social debe contribuir a enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todos los países de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad.

La tarea explícita de construcción de ciudadanía es, por lo tanto, una tarea ineludible del momento histórico que enfrentamos y del pacto social que debe orientar las acciones colectivas. Ello implica, en primer término, un compromiso recíproco entre el poder público y las personas, orientado a profundizar los espacios democráticos. Más allá de ello, implica fomentar una mayor participación de todos los ciudadanos en el espacio público, entendido como el espacio de los intereses colectivos más que como "lo estatal". En este sentido, implica una ampliación de dicho espacio frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más

sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de "bienes públicos" y "bienes de valor social". Y, por último, implica fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

En definitiva, el nuevo pacto social es necesario para fortalecer la complementariedad entre transformación productiva y equidad, entre competitividad y cohesión social. Es un desafío que no se limita a reducir la pobreza, sino que abarca la igualdad de oportunidades, la redistribución del ingreso y la formación de amplias redes de solidaridad que permitan poner la economía al servicio de la sociedad y no la sociedad al servicio de la economía.