

II Foro Iberoamericano de Ministras y Ministros de Trabajo sobre trabajo decente y educación

Desafíos de la crisis y la poscrisis: la necesidad de políticas innovadoras para la inclusión social

**Sr. Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL
7 de octubre 2010, Buenos Aires**

La crisis financiera que estalló en el 2008 dejó en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos no evolucionaron a la par con el proceso de globalización y de liberalización financiera. La crisis global es el desenlace de una racionalidad donde, por sobre la estabilidad de los países, los derechos de los ciudadanos, la oferta y calidad de los bienes públicos, imperaron el aventurerismo, la especulación y el laissez faire trágico de los poderes fácticos. Como punta de un iceberg, remite a una crisis de época y con ello también a una necesidad urgente de cambio.

La crisis económica global interrumpió la fase más larga e intensa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe desde los años setenta. La caída del PIB regional observada en el 2009 fue acompañada por un incremento del desempleo del 7,5% en 2008 al 8,3% para fines del 2009, revirtiendo un período de cinco años en los que este indicador experimentó mejoras sostenidas. La pobreza aumentó en el 2009, tras un sexenio en que había descendido de 44% a 33%, mientras la extrema pobreza había bajado de 19,4 a 12,9%.

Pero no obstante, los efectos no han alcanzado el dramatismo de eventos anteriores. La combinación de un entorno externo previo muy favorable y un mejor manejo de la política macroeconómica había permitido a la región reducir su endeudamiento, repactarlo en mejores condiciones y aumentar al mismo tiempo sus reservas internacionales, acarreando una situación sin precedentes en materia de liquidez y solvencia (aunque con variaciones entre los países).

Por otra parte, la crisis acontece cuando, de manera inédita en la historia republicana, a lo ancho y largo de la región existen regímenes políticos democráticos, lo cual ha colocado en la agenda pública avanzar hacia la vigencia de la ciudadanía, tanto en lo referido a derechos políticos como civiles y los derechos económicos, sociales y culturales. La voluntad política caminó en el sentido de la reducción de las desigualdades sociales.

La ampliación del espacio macroeconómico en muchos países generó una importante capacidad para implementar políticas destinadas a combatir la crisis. A esto se sumó el aumento del gasto social en los últimos años, con programas que han sido significativos para contener los costos sociales de la crisis.

Ya en la segunda mitad del 2009 se observan señales positivas en las economías de la región. Pero, con todo, el crecimiento proyectado para el 2010 es inferior a las tasas registradas durante el sexenio de bonanza truncado por la crisis. Podría resultar insuficiente en términos de la demanda de empleo, lo cual dificultará una rápida

recuperación de la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo y, por tanto, de los indicadores sociales. Por otra parte, la contracción de la inversión no solo tiene un impacto negativo inmediato sobre la demanda y sobre el nivel de actividad, sino que afecta la capacidad de crecimiento futuro.

De cara al futuro, la región enfrenta grandes desafíos. En primer lugar, recuperar los niveles de actividad y reducir al mínimo las secuelas sociales. En segundo lugar, reducir la heterogeneidad estructural, vale decir orientarse a mayor convergencia en niveles de productividad que permitan, a su vez, superar estructuralmente los problemas seculares de desigualdad social. En tercer lugar, retomar la senda del crecimiento, basándolo en el aumento de la competitividad apoyada en el conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones y mecanismos que posibiliten difundir los beneficios del crecimiento hacia todos los sectores de la población (y en especial hacia los más desfavorecidos), el uso sustentable de sus recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

La crisis y el nuevo escenario internacional plantean el desafío de fortalecer, en lugar de revertir, las conquistas sociales y la agenda de inclusión y reconocimiento. No es fácil, cuando los impactos de la crisis se hacen sentir negativamente sobre el empleo de los más vulnerables, sobre el financiamiento de la protección social y sobre las fuentes del dinamismo económico. Tampoco lo es cuando se enfrentan condicionantes exógenos tan difíciles de controlar, como son los choques externos y la volatilidad financiera global.

América Latina y el Caribe es una región pródiga en desigualdades y en deudas pendientes que se entrecruzan. Las brechas de ingreso plasman brechas que se refuerzan entre sí, cual círculo vicioso. Como subrayamos en nuestro documento *La Hora de la Igualdad*, brechas por cerrar, caminos por abrir

“La dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social. Su capacidad para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los desempleados y jubilados son piezas fundamentales de la cohesión social. Estas capacidades también son esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo. (Cepal, 2010, p.159)

De otra parte, las brechas en educación y conocimiento son brechas en desarrollo humano, y en ello no sólo la educación es vital, sino también la nutrición, la salud preventiva y la capacitación. Brechas de conocimiento son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida. Todavía hoy completar la secundaria es la norma entre jóvenes del quinto quintil de ingresos y la excepción en jóvenes del primer quintil: si se requiere secundaria completa para acceder a opciones laborales que permitan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, ello perpetúa la desigualdad a lo largo de la vida y entre generaciones.

Por otro lado, las brechas en productividad son brechas de bienestar y de autorrealización en el trabajo. Nivel socioeconómico de origen y nivel educacional marcan fuertemente los destinos laborales de baja o alta productividad, lo que implica brechas en ingresos, acceso a redes sociales, reconocimiento colectivo a los esfuerzos propios, y calidad de la vida cotidiana. La llamada heterogeneidad estructural consagra desigualdades que se refuerzan entre sí en educación, desempeño productivo, conexión con mercados, incorporación de progreso técnico, estabilidad contractual y negociación política. Dicha heterogeneidad no se supera solo con políticas redistributivas como son las transferencias directas a los hogares: es necesario también políticas orientadas para surtir un impacto positivo en las capacidades productivas de las personas; y invertir en la estructura productiva misma para mejorar la oferta de empleos en cantidad y calidad.

Las brechas en protección social determinan distintas formas de vulnerabilidad entre las cuales las principales son los riesgos de pobreza e indigencia, de enfermedad, de desempleo y de vejez sin ingresos. La protección social hoy está altamente segmentada en términos de redes y servicios oportunos. Un bajo porcentaje de la PEA contribuye a la seguridad social, en circunstancias en que las pensiones solidarias todavía son incipientes. La salud ha tendido a privatizarse, fragmentando su calidad según capacidad de pago, y los seguros de desempleo son una deuda pendiente.

Las desigualdades en educación, protección social y productividad se nutren de y alimentan brechas históricas por raza/etnia, género y territorialidad. Las desigualdades de género se expresan, por un lado, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y por otro lado en la no remuneración y poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres. Los indígenas y afrodescendientes, así como la población rural, son más pobres, menos educados, de menores ingresos, con menos protección social y acceso restringido a la justicia y a la política. Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en la segregación urbana, donde los barrios pobres tienen servicios pobres y accesos restringidos (escuelas de mala calidad, ambientes hacinados, mayor exposición a la violencia, menos oferta de empleos, servicios más deficientes de salud, menos infraestructura social).

Si no se reconocen y buscan remediar las desigualdades de recursos materiales y simbólicos, que remiten a la justicia social y a las estructuras socio-económicas y políticas que promuevan la igualdad, la igualdad política se ve mermada en su contenido. A la luz de esta amarga experiencia en desigualdades, por varias razones, es ineludible hoy una agenda de la igualdad.

En primer lugar, porque una mayor igualdad en derechos, oportunidades y bienestar promueve mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, mayor cohesión social. Sin cohesión social difícilmente se pueden enfrentar, como comunidad y nación, los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. La concentración de los frutos del crecimiento surte un impacto negativo sobre la cohesión e inclusión social que merma su propia dinámica futura. La creciente brecha de expectativas aumenta la conflictividad social, erosiona la legitimidad de los gobiernos y amenaza así la sostenibilidad del crecimiento.

En segundo lugar, una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva y con mayor convergencia productiva. En efecto, la “competitividad auténtica” (Fajnzylver, 1990), basada en mayores capacidades humanas con mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad rinde mayores réditos en crecimiento sostenido en el largo plazo. Mayores oportunidades de educación y acceso al empleo formal hacen que la sociedad disponga de una fuerza de trabajo con mayores capacidades y optimiza su uso para avanzar en productividad y competitividad, así como en recursos fiscales para la inversión productiva y la protección social. Universalizar el acceso oportuno a la salud y a la nutrición reduce sus costos asociados a la enfermedad y la desnutrición, desde las mermas en productividad hasta los gastos en morbilidad. Una sociedad con mayor nivel de equidad probablemente enfrenta menores costos en seguridad ciudadana y calidad de la democracia.

En tercer lugar, la mayor igualdad en derechos sociales permite mayor igualdad en voz y visibilidad políticas. Dicho de otro modo: mayor integración al trabajo decente y protegido, a la educación de calidad, a la información y el conocimiento, y a las redes de protección e interacción sociales, permiten mejorar las capacidades de los ciudadanos para la participar en instituciones políticas y sindicales, en el diálogo público, en el voto informado, en el uso del conocimiento para hacer respetar sus derechos, en el acceso a asociaciones civiles y en el intercambio cultural. E inversamente, a mayor “voz pública” y representatividad en las instancias de deliberación, más inciden los grupos secularmente excluidos en decisiones que apuntan a redistribuir recursos y universalizar prestaciones.

Cada vez cobran mayor visibilidad las seculares diferencias entre grupos definidos por género, etnia, territorio y edad. La adscripción es una fuente crecientemente valorada de la diversidad. Está presente, más allá de las demandas de igualdad ante la ley, en las luchas por las identidades y por un reconocimiento a problemas y proyectos colectivos, sean de género, etnia, edad u otras condiciones específicas. Las discriminaciones y exclusiones históricas hacen que hoy día grupos definidos por estas categorías, y a causa de su pertenencia a las mismas, sufran vulnerabilidad y exclusión.

En este marco la agenda de la igualdad debe incluir, como su complemento, la agenda de la diferencia. La no consideración de esas diferencias en nombre de una igualdad abstracta y genérica oculta que los seres y grupos humanos tienen diversas maneras de ser sujetos de su historia.

De allí que ciudadanía o igualdad de derechos, justicia social o igualdad sustantiva, y reconocimiento de la diversidad o igualdad en la diferencia, son tres componentes que no pueden subordinarse el uno al otro y que constituyen conjuntamente el concepto de igualdad que postulamos.

Para terminar, vale citar mas un párrafo de nuestro documento La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir

___La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento. (Cepal, 2010)