



# Las políticas públicas: por la lucha contra la desigualdad



**César P. Bouillon y Mayra Buvinic\***

BID y Center for Global Development

---

*La agenda de desarrollo requiere tanto una respuesta de corto plazo a los desafíos inmediatos que ha impuesto la pandemia como un plan de mediano y largo plazo para asegurar un crecimiento inclusivo y sostenible que reduzca los altos niveles de desigualdad, garantizando el acceso de todos los ciudadanos a oportunidades, a un consumo mínimo y a servicios sociales básicos para los ciudadanos vulnerables.*

## Introducción

La pandemia de la COVID-19 que ha golpeado tan duramente a América Latina y el Caribe ha reforzado la desigualdad y exclusión y puesto aún más en cuestión el logro de la cohesión social. Pero también, por su misma severidad, presenta una oportunidad única para fomentarla. La interrupción brusca del quehacer cotidiano, de la interacción habitual entre gobierno y ciudadanos desatada por la pandemia, abre espacios para reformular políticas públicas que más eficazmente promuevan la equidad y la inclusión. Este artículo esboza algunos lineamientos de las políticas públicas necesarias para combatir la desigualdad y la exclusión

---

\* César P. Bouillon es Economista Principal de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones de Cesar P. Bouillon en este artículo no necesariamente reflejan las posturas del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Oficina de Evaluación y Supervisión. Mayra Buvinic es Senior Fellow Emeritus, Center for Global Development, Senior Fellow Data2X/UN Foundation, y becada en residencia de la Fundación Rockefeller en la Villa Serbelloni, Bellagio, Italia.

y fomentar un contrato social amplio y políticamente sostenible en el contexto de respuestas gubernamentales a la pandemia.

En las dos décadas previas, la región logró progresos necesarios pero insuficientes en reducir la pobreza y la desigualdad. Datos de la CEPAL<sup>1</sup> revelan que mientras la incidencia de la pobreza disminuyó de un 45,2% en 2002 a un 30,5% en 2019, la incidencia de la pobreza extrema tuvo una reducción mucho menos marcada, pasando de 12,2% a 11,4% de la población en el periodo. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini (promedio de países), disminuyó de 0,53 en 2001 a 0,46 en 2019.

Estas mejoras se lograron gracias a un crecimiento económico sostenido que redujo la informalidad laboral, generando empleos de calidad, y contribuyendo al crecimiento de la clase media emergente. Los gobiernos también contribuyeron ampliando la cobertura de los programas de protección social, en especial aquellos dirigidos a los segmentos más vulnerables, garantizando niveles de consumo mínimo y apoyando la formación de capital humano de los más pobres. A pesar de estas mejoras, la región presentaba antes de la pandemia niveles de desigualdad mayores a los de otras regiones de menor desarrollo y los servicios

públicos básicos sufrían marcados problemas de calidad. Esto, unido a los escándalos de corrupción ocurridos en la mayoría de los países, generó desilusión y falta de confianza en los gobernantes, en especial entre la nueva clase media emergente. La pandemia y la respuesta inadecuada a la misma han exacerbado estos problemas.

A futuro, la agenda de desarrollo requiere tanto una respuesta de corto plazo a los desafíos inmediatos que ha impuesto la pandemia como un plan de mediano y largo plazo para asegurar un crecimiento inclusivo y sostenible que reduzca los altos niveles de desigualdad de la región, garantizando el acceso de todos los ciudadanos a oportunidades (para acumular capital humano y acceder a empleos de calidad), a un consumo mínimo y a servicios sociales básicos para los ciudadanos vulnerables. Estas políticas deben ser integrales y focalizadas en asegurar la igualdad de oportunidades y el fomento de la confianza a través de un gobierno efectivo, transparente y con capacidad de rendición de cuentas, y ciudadanos “empoderados” con derechos y responsabilidades claras.

## El origen de la desigualdad y la exclusión

La desigualdad y la exclusión tienen un legado histórico y demográfico que es importante reconocer: por un lado la

1. CEPAL (2020). *Anexo Estadístico del Panorama Social de América Latina y el Caribe*.

colonización en el siglo XV con el uso de mano de obra barata de indígenas (a través de las encomiendas) y esclavos traídos de África, y por otro lado la explosión demográfica que ocurrió a mediados del siglo veinte aunada a una fecundidad diferenciada con altos índices en mujeres de menores ingresos, arraigaron la desigualdad y exclusión creando una gran oferta de trabajadores no calificados y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Estos patrones desiguales han sido reforzados a través del tiempo por mecanismos institucionales excluyentes, un Estado ineficiente y patrones de desarrollo regional y territorial desiguales.

## La distribución desigual de activos

En la América Latina y el Caribe de hoy estos legados se manifiestan en la distribución desigual de los bienes productivos, humanos, físicos y de capital social que determinan la desigualdad de ingresos. En la región persisten diferencias significativas de escolaridad entre ricos y pobres, que refuerzan la desigualdad de ingresos, reconociendo sí que en los últimos tiempos la educación ha estado rompiendo el molde de la transmisión generacional de desventaja evidente en décadas pasadas: los hijos de

cohortes nacidas en la década de los ochenta tienen un tercio menos de posibilidades de replicar el nivel de educación de los padres que adultos nacidos en la década de los cincuenta<sup>2</sup>. La probabilidad de muerte durante la infancia es más de dos veces más alta en el 20% de los hogares más pobres que en el 20% de los más ricos<sup>3</sup>. Esta mala distribución de la salud se ha visto intensificada por la pandemia y la crisis climática. La distribución sesgada del capital físico (tierra, recursos financieros, infraestructura) limitan la productividad e ingresos de los pobres y excluidos y sus oportunidades. Finalmente, la desigualdad se perpetúa debido a las diferencias en capital social y político entre pobres y ricos, entre mujeres y hombres, entre grupos excluidos y no excluidos.

La crisis sanitaria y la contracción económica desatada por la pandemia han detenido o revertido los logros de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Como resultado de esta distribución desigual de activos, la pobreza en la

2. Dureya, S, y Robles, M. (2017), "Legado Familiar: Rompemos el Molde o Repetimos Patrones?" Banco Interamericano de Desarrollo: Pulso Social en América Latina y el Caribe

3. Sanhueza, A., et al. (2020), SDG-3 Related Inequalities in Women's, Children's, and Adolescents' Health: A Baseline for Latin America and the Caribbean. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3726176>

región es más dominante en áreas rurales, entre mujeres, en hogares con hijos, y en poblaciones indígenas y afrodescendientes. En 2019, la pobreza en áreas rurales fue el 46,6%, en áreas urbanas el 17,9%; 25,5% en mujeres comparado con 24,9% en hombres; 35,4% en hogares con hijos y 15,5% en hogares sin hijos; y fue del 40% en poblaciones indígenas y del 35% en poblaciones afrodescendientes (comparado con 26,6% en el resto de la población). En 2019 esta pobreza y desigualdad, y la falta de oportunidades, resultaron en protestas sociales masivas que se diseminaron a través de la región —vinculadas a la desigualdad en acceso a servicios públicos de calidad—. La pandemia acalló estas protestas ciudadanas, pero no sus detonantes.

## Los efectos de la crisis de 2020

La crisis sanitaria y la contracción económica desatada por la pandemia han detenido o revertido los logros de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Según las proyecciones más recientes, la tasa de pobreza se estima creció a 31,9% y la de extrema pobreza a 19,1%. Esto significa que en solo un año el número de pobres puede haber aumentado en 25 millones (a 206 millones) y el número de personas en

extrema pobreza en 20 millones (a 124 millones), con una consecuente caída en el porcentaje de la población en la clase media y un aumento en la desigualdad.

El mercado laboral en la región sufre históricamente de baja productividad, desigualdad y segmentación laboral y alta informalidad. El efecto de la crisis ha sido sin precedentes en términos del deterioro del mercado laboral: con severas pérdidas de empleo en las empresas en todos los sectores económicos (se estima que 2,7 millones de empresas cerraron con la pandemia); las mayores pérdidas registradas en horas de trabajo remunerado entre todas las regiones del mundo (el equivalente de 36 millones de empleos a tiempo completo) y en el empleo informal que sufrió pérdidas no conocidas en crisis anteriores<sup>4</sup>. Estas pérdidas de empleo han afectado en especial a grupos excluidos. El empleo de la mujer ha sufrido más que el del hombre con una caída en la fuerza laboral del 9,2 % para la mujer comparado con 5,7% para el hombre, agravando la brecha por género en el mercado laboral<sup>5</sup>. Se espera que la recuperación del empleo va a ser lenta, particularmente en términos del crecimiento de empleos formales, de buena calidad, en comparación con empleos informales, los cuales se están recuperando más rápidamente.

4. *International Labor Organization (2021), World Employment and Social Outlook: Trends 2021. Geneva.*

5. *ILO, op. cit.*

Otra tendencia relevante a considerar en la recuperación del empleo y en la definición de políticas públicas de inclusión y equidad es la migración intrarregional. Desde 1990, el número de migrantes en América Latina y el Caribe ha crecido en un 185%. En los últimos 6 años la crisis en Venezuela ha llevado a más de 5,4 millones de personas a salir del país. Los emigrantes pueden añadir otro grupo de excluidos con un vínculo débil con la sociedad establecida perpetuado en gran medida a través de una precaria inserción en el mercado laboral.

## Respuesta: lineamientos de políticas públicas para combatir la desigualdad y la exclusión

En el resto de este ensayo discutimos algunas de las características que las políticas públicas deben asumir para combatir la desigualdad y la exclusión que han sido exacerbadas por la pandemia. La región es heterogénea y estos lineamientos deben ajustarse a las características y necesidades de cada país.

### (1) Política fiscal

Un nuevo pacto fiscal que garantice recursos para que el Estado pueda efectivamente enfrentar la transmisión intergeneracional de la

pobreza y asegure una estructura tributaria efectiva y progresiva, basada en un acuerdo social amplio, es todavía una agenda pendiente para la región. La mayoría de las estructuras tributarias sufren de baja recaudación, producto de la informalidad, la evasión, beneficios tributarios, baja recaudación al nivel sub-nacional, la baja progresividad de los impuestos, y la debilidad de las administraciones tributarias. Mientras que en 2017 en promedio los países de la OECD recaudaban un 34,2% del PIB, el promedio para los países de ALC era del 22,8% del PIB<sup>6</sup> (OECD 2017). Si bien la carga tributaria se elevó gradualmente hasta antes de la pandemia y las administraciones tributarias fueron fortalecidas en muchos países, la evasión de impuestos todavía costaba a los gobiernos de la región el 6,1% del PIB en 2017<sup>7</sup>.

El crecimiento, el aumento en la recaudación y la indisciplina fiscal han significado también un aumento del gasto público como porcentaje del PIB en la región, alcanzando alrededor del 31,2% en 2018 (comparado con el 40,3% para países de la OECD en 2017). El gasto sigue siendo muy ineficiente y no está bien distribuido entre la población o entre sectores por la falta de profesionalismo, la negligencia, la captura del Estado por grupos de poder y la corrupción.

6. OECD (2019), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean.

7. CEPAL (2019) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.

La falta de progresividad de los impuestos y gastos reduce marcadamente su capacidad de aliviar la desigualdad -mientras que en los países de la OECD estos reducen el coeficiente de Gini del ingreso pre impuestos y transferencias en aproximadamente 16 puntos porcentuales, en América Latina la reducción es de menos de 3 puntos porcentuales<sup>8</sup>. Un nuevo contrato social para la región debe incluir un pacto fiscal que incluya a los distintos grupos sociales, sus responsabilidades y derechos y que logre consensos sobre cómo mantener la estabilidad macroeconómica, promover el crecimiento y la mejora del clima de negocios y el acceso a oportunidades, especificando cómo se debe financiar el Estado de manera sostenible y cómo se deben utilizar estos recursos públicos<sup>9</sup>.

## **(2) Protección social – de programas de emergencia a una visión sostenible de la protección social**

La transferencia de ingresos ha sido el mecanismo gubernamental preferido para mitigar los efectos más serios de la pandemia en los pobres —en 2020 se contabilizaron 199 intervenciones, de las cuales 111 fueron transferencias condicionadas, llegando a cubrir el equivalente del 37,7% de la población

en la región—<sup>10</sup>. Estos programas expandieron notablemente lo que era una cobertura deficiente de los programas de transferencias condicionadas –en 2019 solo el 45% de los pobres extremos y el 30,7% de los pobres moderados se beneficiaron de ellos-. La expansión notable de estos programas presenta la oportunidad de transformar la protección social haciéndola exhaustiva para responder a la pobreza estructural y a *shocks* tanto sistémicos como idiosincráticos con apoyo de ingreso mínimo garantizado, ágil para cubrir necesidades coyunturales y grupos sin cobertura (por ejemplo, trabajadores informales e inmigrantes) y sostenible.

Porque en la región el apoyo de ingreso mínimo universal no es fiscalmente sostenible se necesitan diferentes alternativas de transferencias de ingreso dependiendo de la situación específica del país. Ello requiere sistemas de identificación (ID) universal, idealmente electrónicos y registros sociales interoperables; interfaz de red con banca móvil u otro sistema de pago electrónico (tarjetas pre-pago); tecnología de la información desarrollada y al alcance de los pobres y excluidos; coordinación con el sector financiero y marco legal para la banca móvil y pagos electrónicos; y reformas fiscales para aumentar la base fiscal

8. OECD (2019), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*.

9. Lora, E. (2008), *El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, *Documentos de Trabajo del Departamento de Investigación*, 650.

10. Cejudo, G.M., et al. (2021), *Inventario y Caracterización de los Programas de Apoyo al Ingreso en América Latina y el Caribe Frente a Covid-19*. *Manuscrito sin publicar*.

para financiar transferencias (como la eliminación de subsidios energéticos y exenciones fiscales que son regresivas e ineficientes). Las transferencias de ingreso (condicionadas o no) necesitan asegurar el acceso a los beneficios de grupos excluidos por género, raza, etnia, discapacidad o condición migratoria— lo que requiere modificaciones en el diseño tradicional de estos programas para ampliar y asegurar cobertura (incluyendo colaboración con la sociedad civil y academia) y expansión en la capacidad estadística para recolectar datos sobre inclusión.

### **(3) Inversión en infraestructura de cuidados (incluye cuidados de infancia y niñez, adultos mayores, personas con discapacidad)**

América Latina y el Caribe está envejeciendo —en menos de 30 años una de cada 4 personas tendrá más de 60 años y muchos necesitarán cuidados a largo plazo—. Esto llama a desarrollar la economía del cuidado con potencial de generar millones de puestos de empleo, especialmente para las mujeres, que hoy llevan la mayor carga de cuidado de familiares mayores. Diversos presupuestos de tiempo en la región muestran que entre el 63% y el 84% de cuidadores de adultos mayores (no pagados) en Chile, Colombia, Costa Rica y México son mujeres.

La pandemia ha puesto de relieve la necesidad de expandir significativamente

los servicios de desarrollo y cuidado infantil y de niños, con impactos positivos en la participación laboral de la mujer, el desarrollo infantil y el freno en la transmisión intergeneracional de la pobreza entre madres e hijos. La región tiene rica experiencia en el diseño de programas de desarrollo infantil y necesita utilizar esta experiencia en una expansión masiva de estos programas. Las personas con discapacidad son alrededor del 13% de la población y necesitan poder acceder a los programas de cuidados, asistencia personal y a través de tecnologías de información.

Tanto los programas de educación temprana como la escuela y el sistema educativo en general son una de las piezas claves para asegurar la igualdad de oportunidades.

La inversión sostenible en esta infraestructura de cuidados requiere un marco legislativo y financiero sólido (enfaticando papel del Estado en la financiación de servicios de cuidado infantil mandados por ley para evitar consecuencias negativas en el empleo femenino); criterios de elegibilidad (facilitados por ID y registros sociales efectivos a través de tecnologías de la información); servicios de cuidado de calidad y accesibles; coordinación con salud y educación; y colaboración con el sector privado proveedor de servicios

de cuidado (certificación, incentivos); y entrenamiento del personal de cuidado. Un ejemplo pionero en la región es el sistema nacional integrado de cuidados de Uruguay, que cuenta con un marco legal sólido, un buen diseño que utiliza evidencia empírica y amplias consultas nacionales, cercana colaboración con el sector privado y sociedad civil, pero todavía de modesto alcance en términos de cobertura. Marcos legales de políticas de cuidado similares existen también en Chile (Chile Cuida), Costa Rica y Colombia (en desarrollo), pero siguen siendo modestos en cobertura, y la coordinación interinstitucional es un desafío. Para ampliar el consenso ciudadano sobre su importancia, es necesario documentar que estos programas de cuidado son programas de inversión, no de gastos del Estado.

#### **(4) Educación**

La acumulación de capital humano es uno de los factores más importantes para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Los factores que inciden en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en su acceso a todos los niveles educativos son la familia, su situación socioeconómica y su entorno,

la escuela, los institutos técnicos y la universidad, y el sistema educativo. Los niños de las familias más vulnerables ingresan al sistema educativo con desventaja, y esta situación se ha agravado con la pandemia. Así, tanto los programas de educación temprana como la escuela y el sistema educativo en general son una de las piezas claves para asegurar la igualdad de oportunidades.

Si bien la región ha avanzado a lograr una cobertura casi universal de la educación primaria y de alrededor de un 80% en educación secundaria<sup>11</sup>, la calidad de la enseñanza es todavía muy deficiente. Los resultados de la prueba internacional PISA de 2018 muestran cómo un estudiante promedio de 15 años de la región está tres años atrasado frente a un estudiante de un país de la OCDE en su nivel de conocimiento de lectura, matemática y ciencias, y que las brechas entre los estudiantes de distintos niveles socioeconómicos son enormes (4 años en Brasil y Uruguay entre los alumnos de menor y mayor nivel socioeconómico<sup>12</sup>. El gasto como porcentaje del PIB para educación ha crecido en las últimas dos décadas, alcanzando según Unesco (2017)<sup>13</sup> en promedio el 4,5% para la región

11. CIMA. Centro de Información para Mejora de los Aprendizajes. BID. <https://www.iadb.org/es/bases-de-datos/cima/inicio%2C20590.html>

12. Di Gropello, E., Vargas, M.J., y Yáñez Pagans, M (2019), "¿Qué lecciones nos dejan los últimos resultados de PISA 2018 para América Latina?" <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/que-lecciones-nos-dejan-los-ultimos-resultados-de-pisa-2018-para-america-latina>

13. UNESCO Institute for Statistics ([uis.unesco.org](http://uis.unesco.org)). Data as of September 2020. (Via el portal del Banco Mundial).

pre-pandemia, pero esta cifra es aún insuficiente (el promedio para la OECD es alrededor del 5%).

Mejorar la calidad de los aprendizajes y el desempeño educativo requiere poner el foco en los maestros. De acuerdo con la evidencia, las maestras son uno de los factores más importantes para determinar el logro educativo de los estudiantes<sup>13</sup>. Además de la importancia de políticas para atraer y retener a los estudiantes más exitosos para incorporarse a la carrera docente, para ser efectivos los docentes requieren metas de aprendizaje claras<sup>14</sup>, estándares y adaptación del currículo a los estándares, una formación adecuada y actualizada periódicamente, monitoreo y evaluación de su desempeño y el de sus estudiantes, y contar con infraestructura, materiales y tecnología adecuada, así como directores capaces.

## (5) Salud

Para la población que vive en pobreza, el limitado acceso y calidad de los servicios de salud es un rasgo característico de la región que impacta en su calidad de vida, acumulación de capital humano y acceso a

oportunidades. La pandemia puso en primera línea el fracaso de la mayoría de los países de la región en consolidar un sistema de salud que garantizase el acceso de todos los ciudadanos a niveles mínimos de atención sanitaria, así como sistemas funcionales de salud pública que permitieran recoger datos epidemiológicos y responder a brotes en tiempos reales que afectan desproporcionalmente a los pobres y vulnerables. La prevención y el tratamiento de enfermedades ha caído marcadamente con la pandemia, agravando las deficiencias ya existentes. Algunas ciudades de la región registran más de 1.000 muertes prevenibles por 100.000 habitantes<sup>15</sup>.

La región carece de un sistema efectivo de salud que, combinando distintos modelos de financiamiento, aseguramiento, protección financiera, provisión de servicios (pública, privada o por entidades sin fines de lucro) con un enfoque de redes basado en niveles de complejidad, logre cubrir a toda la población con atención preventiva y curativa de calidad a lo largo del ciclo de vida. En las últimas décadas los países han avanzado en implementar un enfoque que articule la atención en redes con distintos niveles de

13. Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., y Schady, N. (2016) *Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*. Inter-American Development Bank Working Paper Series, 665

14. Jaimovich, A. (2016), "¿Cómo mejoran los sistemas educativos? ¿Qué rol pueden cumplir las estructuras de gestión de la educación en el aseguramiento de procesos de mejora continua a nivel sistémico?", Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

15. SALURBAR. *The Salud Urbana en America Latina Latina Project*. <https://drexel.edu/lac/salurbal/overview/>

16. Pan American Health Organization (PAHO) (2007), *Renewing Primary Health Care in the Americas*, Washington, D.C.; (2010), *Integrated Health Service Delivery Networks: Concepts, Policy Options and a Road Map for Implementation in the Americas*, Washington, D.C.

complejidad para garantizar el acceso de toda la población, y en especial la más vulnerable a la salud preventiva y curativa<sup>16</sup>. Una de las lecciones más importantes de la reciente pandemia es la necesidad de consolidar los sistemas de salud e incrementar su financiamiento, especialmente en el nivel público.

Una de las lecciones más importantes de la reciente pandemia es la necesidad de consolidar los sistemas de salud e incrementar su financiamiento, especialmente en el nivel público

La red primaria es una de las piezas claves para reducir la desigualdad en el acceso a la salud. Las redes primarias de salud se focalizan en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, control y monitoreo de pacientes que sufren de enfermedades crónicas y atención paliativa; al combinarse con el uso de agentes comunitarios y los programas de transferencias condicionadas han contribuido a incentivar la demanda de servicios de salud, especialmente preventivos, en la población

socioeconómicamente vulnerable<sup>17</sup>. Nuevos modelos de atención y provisión (PPP, pago por prestaciones, pago por resultados) han sido también aplicados con relativo éxito para ampliar la cobertura, la eficiencia y la efectividad de la prestación de servicios preventivos y curativos.

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los sistemas de salud en la región es asegurar la gobernanza y niveles de financiamiento mínimos que aseguren el acceso universal a la atención de calidad y protección financiera frente a riesgos de enfermedades (costo de atención, especialmente para enfermedades catastróficas, y pérdida de ingreso por enfermedad). Atender a estos desafíos implica, en la mayoría de los países, incrementar la capacidad institucional de los reguladores y fortalecer los marcos del sistema, así como aumentar los recursos del pilar público de financiamiento (que se debe de focalizar en financiar la atención de los más pobres y en la provisión de bienes públicos). A los recursos provenientes del pilar público se suman el financiamiento por los sistemas de protección social, el aseguramiento privado y el financiamiento mediante gastos de bolsillo. El sistema de salud debe combinar las fuentes y mecanismos

17. González González, J. et al, (2016), "Mujeres Cuidadoras: Intervención Comunitaria En Mujeres Promotoras de Salud Rural." *Medicina General y de Familia* 5 (x x): 10-13. doi:10.1016/j.mgyf.2015.12.007; Quiñones, E. J. and Roy, S. (2016), "The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Indigenous Households in Latin America: Evidence from PROGRESA in Mexico" (February).

de financiamiento y los marcos regulatorios asegurando que provean incentivos adecuados (eficiencia en la provisión, uso de tecnologías adecuadas y costo efectivas, incentivos a la prevención, y evitar desincentivos a la formalidad y la movilidad laboral) y que el financiamiento sea equitativo y progresivo.

Las tecnologías pueden estimular la participación, la negociación y el diálogo sobre políticas entre gobierno y ciudadanos para la construcción del consenso necesario para la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

## **(6) Políticas de empleo**

Las políticas de empleo pospandemia necesitan focalizar instrumentos en mejorar las oportunidades económicas de los pobres y excluidos en el proceso de recuperación del mercado de trabajo —presentando una oportunidad para combatir la segmentación y la discriminación laboral—. Ello requiere mejorar la coordinación con educación para proveer educación vocacional

y técnica vinculada al mercado laboral y con el sector privado que contrata empleo. Requiere también de programas de intermediación y de entrenamiento de jóvenes orientados a la demanda del mercado laboral; incentivos financieros dirigidos a entrenadores y empleadores para contratar mano de obra femenina y de grupos excluidos; y promoción del empresariado, incluyendo acceso preferencial de mujeres y grupos excluidos a entrenamiento empresarial y servicios financieros. A largo plazo, las políticas de empleo necesitan incrementar las oportunidades de estos grupos de acceso a empleo formal, pero a corto plazo se deben enfocar también a aumentar la productividad del empleo informal y mantener o afinar los beneficios que los trabajadores informales obtuvieron por primera vez en muchos países a través de los programas de protección social en respuesta a la pandemia<sup>18</sup>.

## **(7) Políticas de inclusión social y el buen gobierno**

Una de las fallas principales de las políticas económicas y sociales del pasado ha sido su atención insuficiente a poblaciones excluidas por razones de género, edad, raza, discapacidad, condición migratoria u otros factores que discriminan a ciertos grupos. Una buena noticia es que en la última década, y especialmente en respuesta

18. Marchiori, T. y Prandini Assis, M. (2021), "The Impact of Covid-19 Laws on Street Vendors and Market Traders: Trends and Insights from Latin America." WIEGO Resource Document No. 21, July.

a demandas ciudadanas, ha habido un notable incremento en el número de países que han legislado marcos antidiscriminatorios y políticas preferenciales. Un objetivo central de estos esfuerzos es otorgar voz y participación en la formulación de agendas nacionales a grupos excluidos; modificar los estereotipos y promover una cultura de igualdad de oportunidades y aceptación de la diversidad.

La buena práctica con la implementación de estas leyes y políticas descansa en gran medida en el buen gobierno. La creación por parte del Estado de un ambiente propicio para la promoción de la equidad y la inclusión requiere una gestión macroeconómica con responsabilidad social; manejo

fiscal para la equidad y la inclusión; evaluación y medición de resultados; presupuesto ligado a rendimientos e incentivos; y transparencia y rendición de cuentas. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y el gobierno electrónico presentan una buena oportunidad para acercar el gobierno al ciudadano, hacerlo transparente y más íntegro, más eficiente y menos engorroso, así como incrementar su capacidad de identificar y monitorear el progreso de la población más vulnerable. Si son utilizadas bien, estas tecnologías pueden estimular la participación, la negociación y el diálogo sobre políticas entre gobierno y ciudadanos para la construcción del consenso necesario para la gobernabilidad democrática y la cohesión social.