



Capítulo VII

Reflexiones finales: El Estado y la política en la visión integrada del desarrollo

A. Política y Estado ante una visión integrada del desarrollo

Las propuestas presentadas en este documento intentan dar continuidad a las ideas de *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*¹ a partir de una visión integrada del desarrollo que articule las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Se propone avanzar de manera integrada y sistémica en el horizonte estratégico del cambio estructural con igualdad, en los ámbitos de la política industrial, la política macroeconómica, la política laboral, la política social y la política ambiental. Pero también y, sobre todo, privilegian las imbricaciones y sinergias entre estas distintas esferas de intervención.

Por otra parte, una visión integrada que se constituye a partir de estas propuestas de largo aliento requiere de actores que se involucren, comprometan y coordinen. Requiere, también, de una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo.

De allí la importancia capital de la política y del Estado. De la política, porque la concurrencia de agentes para transformar el patrón productivo y seleccionar sectores a potenciar necesita de pactos políticos que garanticen voluntad y sostenibilidad para esta opción del desarrollo; porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política, es “de ida y vuelta”, y porque a lo largo del tiempo, dado el horizonte de largo plazo de una estrategia de

¹ LC/G.2432(SES.33/3), 2010.

desarrollo como la que se propone, es clave la articulación entre institucionalidad política, organismos públicos, agentes empresariales, trabajadores y otros actores de la sociedad civil.

Existe un vínculo bicausal entre calidad de la democracia y continuidad de las políticas de desarrollo en la óptica del cambio estructural con igualdad. Cuanto más idóneas y transparentes las instituciones de la democracia política, más proclives son los agentes a cohesionarse en torno a una estrategia compartida. Cuanto más fluidos los engranajes entre espacios deliberativos, canales de participación, mecanismos de representación política y de toma de decisiones desde la esfera de la política, más fluidos son también los engranajes de “adaptación sistémica” que aquí se plantean.

Así, tanto la voluntad política como la calidad de la política son condiciones, o bien conquistas, que deben estar en la base de un cambio profundo que requiere de acuerdos y de una ética compartida para generar compromisos entre actores del cambio estructural.

Pero para esto también se requiere de un Estado distinto. En primer lugar, un Estado políticamente legitimado por su capacidad para proponer horizontes de sentido en el camino del desarrollo futuro, tales como los que la CEPAL ha querido plasmar tanto en *La hora de la igualdad* como en el presente documento. No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos, si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública. Es necesario que el Estado sea capaz, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulan el presente con el futuro, trazando itinerarios intergeneracionales que despierten adhesión y compromiso (lo que no implica, en ningún caso, uniformidad de opiniones y visiones).

En segundo lugar, un Estado con clara capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance. No hay, en América Latina y el Caribe, otro actor que pueda asumir el rol de coordinación ante una complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral y la social. La experiencia muestra que la autorregulación de los mercados no optimiza la asignación de factores, no promueve sinergias, no integra socialmente, no selecciona de la manera más adecuada ni asegura orientación sostenible en el desarrollo. Estamos, en la segunda década del siglo XXI, ante la evidencia tanto en los ámbitos nacionales como a nivel regional y global, de que la coordinación y regulación son fundamentales en las más diversas esferas (financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras). Quien puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar en el ámbito nacional, tanto hacia dentro como hacia fuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, es el Estado. Este papel activo del Estado articulando las decisiones de los agentes ha estado ausente en gran parte de las estrategias económicas de la región.

Por último, se requiere de un Estado con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se han planteado bajo la égida del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental. Es necesario proporcionar incentivos adecuados e invertir de manera fuerte, y a la vez selectiva, en sectores industriales con intensiva incorporación de conocimiento y en actividades que absorban empleo de calidad, sean competitivas internacionalmente y cuenten con un paradigma tecnológico que garantice menor intensidad de carbono y alta eficiencia energética y ambiental. Es igualmente indispensable invertir en capacidades humanas para el cambio estructural y la mayor igualdad en el recambio intergeneracional. Es imperativo forjar y financiar políticas que protejan frente a riesgos de pérdida de ingresos y garanticen pisos mínimos de bienestar en el tránsito hacia un nuevo paradigma productivo e informacional. Todo esto requiere,

además, de nuevos pactos y arreglos fiscales que permitan al Estado captar más recursos para promover el dinamismo económico y, a la vez, traducir ese dinamismo en una estrategia tributaria mayor y más progresiva.

A continuación se puntualiza la centralidad del Estado en las áreas de política propuestas a lo largo del presente documento.

B. Centralidad del Estado en las políticas hacia el cambio estructural con igualdad

1. Políticas industriales: Una institucionalidad por construir

En el presente documento se destaca la centralidad de las políticas industriales para el cambio estructural con igualdad. Se reconoce asimismo que el camino hacia un nuevo paradigma, consistente con mayor sostenibilidad ambiental y eficiencia energética, solo será posible si se transita hacia un cambio profundo en las estructuras productivas que aborde la urgencia de dar un salto tecnológico. Sin embargo, la región adolece de una aguda falta de políticas industriales y, sobre todo, de una institucionalidad pública coherente para poder llevar adelante estas políticas de manera sostenida, selectiva, financiada y en sintonía con los actuales desafíos tecnológicos, productivos, ambientales y de inserción global.

Así pues, la prioridad es la institucionalidad por construir. Tal como en los años ochenta y noventa del siglo pasado se consolidaron bancos centrales y ministerios de hacienda o finanzas altamente profesionalizados, con capacidad de decisión y con la necesaria autonomía para mantener la coherencia a lo largo del tiempo y más allá de los vaivenes electorales, del mismo modo hoy se necesitan bancas de desarrollo y ministerios de industria o de la producción. Estas instituciones permitirán promover y conjugar intereses de los distintos agentes en torno al cambio estructural, y proveer un marco de legitimidad institucional y probidad técnica para tomar decisiones que no son fáciles: qué sectores privilegiar en el cambio, cómo difundir capacidades tecnológicas, cómo articular políticas industriales con el manejo macroeconómico dónde invertir recursos fiscales para potenciar los alcances y la velocidad del cambio estructural, y cómo incorporar al proceso de transformación a aquellos sectores cuyas inversiones y puestos de trabajo se pueden ver amenazados por la aceleración del progreso técnico. Sin una institucionalidad apropiada, no existe viabilidad ni en capacidad de gestión ni en voluntad política para avanzar de modo consecuente, y con una mirada selectiva y de largo plazo, en las líneas que aquí se han planteado en materia de política industrial. Estamos ante una posible tercera revolución industrial con alcances similares a las anteriores, pero que requiere una acción más urgente y activa del Estado de cara a las vulnerabilidades e incertidumbres de carácter global.

En la perspectiva de política industrial de este documento, el Estado debe actuar en direcciones complementarias, con miras a dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación o consolidación de nuevos sectores de alta productividad y mayor eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en difusores del conocimiento y de la apropiación de la tecnología. Este cambio de modos de producción exige conocimientos y sinergias

científico-técnicas para combinar los avances en la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías digitales que permitan dar un salto al futuro en materia de reducción de uso de materiales, reciclaje de residuos y nuevos conocimientos derivados de la biodiversidad.

Entre los distintos agentes, solo el Estado, mediante una institucionalidad y una capacidad tecnopolítica adecuadas, puede coordinar los componentes del cambio estructural para promover sinergias en el conjunto de la economía, con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, incluido el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. Por otro lado, desde una institucionalidad estatal con la capacidad técnica pertinente se puede evaluar el impacto de las políticas en función de sus objetivos finales: crecimiento económico, innovación y progreso tecnológico, y aumento de la productividad y de las capacidades. La sustentabilidad de esta propuesta de desarrollo depende de la posibilidad de mantener la integridad de la base material de la economía —agua, energía, aire y biodiversidad— en un contexto de creciente urbanización. Estos temas, aunque no se abordan con detalle en los capítulos precedentes, son centrales en una propuesta de cambio estructural para la igualdad. Puesto que los recursos públicos son escasos, solo efectuando evaluaciones oportunas, el Estado podrá reasignar recursos y conciliar espacios fiscales en áreas tan diversas como el fomento y la inversión productiva, la educación, la salud pública, la protección ambiental o la seguridad ciudadana.

La centralidad del Estado se relaciona también con el financiamiento de la política industrial. En el marco de economías abiertas en que no deberían usarse instrumentos de protección comercial generalizada y permanente, se debilita la señal económica (rentabilidad esperada) que se envía a los potenciales inversores en las nuevas actividades. Por lo mismo, una parte importante del costo y el riesgo de las actividades de fomento debe recaer en el Estado. En este punto una institucionalidad sólida y con autonomía relativa es importante porque la política industrial debe sostenerse en sus prioridades y presupuestos, incluso en períodos de restricción fiscal. Dicho de otro modo, el sostenimiento de los mecanismos de fomento en el largo plazo, más allá de un período de gobierno, es tarea pendiente en América Latina y el Caribe.

El financiamiento estatal no solo importa en políticas de fomento sino también como inversión directa del Estado, para lo cual existen importantes márgenes de acción, aunque con fuertes variaciones entre países o subregiones. Estas variaciones no implican que países con menor tamaño o desarrollo institucional deban renunciar a hacer políticas de alcance sectorial. Siempre se pueden concertar actividades sectoriales en subsectores, segmentos o incluso productos que estén al alcance de las capacidades existentes. En este sentido, la experiencia en la región con las políticas de fomento de los conglomerados productivos revela que incluso los países pequeños han podido formular políticas para mejorar su patrón de especialización. En esto, nuevamente, el Estado debe velar por fomentar e invertir en el desarrollo de los sectores o subsectores de mayor potencial y sinergia. No debe olvidarse, además, que el papel del Estado no es solo ofrecer incentivos favorables a aquellos dispuestos a invertir en el cambio estructural, sino también penalizar a los que se beneficiaron de estos incentivos sin realizar inversiones. Una de las principales diferencias entre las exitosas políticas industriales de Asia, y las menos exitosas adoptadas en América Latina en el pasado, radica, en el caso de nuestra región, en la falta de fiscalización y en otorgar beneficios permanentes a empresas que no tienen un comportamiento dinámico, ni en lo tecnológico ni en las exportaciones.

El financiamiento nacional para apoyar políticas industriales hoy puede encontrar contrapartes internacionales concretas como, por ejemplo, para dinamizar la transición hacia economías más bajas en carbono. Entre 2006 y 2011 la región logró captar 90.000 millones de dólares en inversiones en energía limpia, de los cuales un 80% se dirigió al Brasil². Sin embargo, tendría la oportunidad de acceder a inversiones adicionales y mejor distribuidas geográficamente, pero para ello se requieren políticas industriales activas que garanticen prácticas productivas menos intensivas en emisiones de carbono³.

2. El Estado y las políticas macroeconómicas: Objetivos múltiples y acuerdos necesarios

El rol del Estado en la política macroeconómica es indiscutible y se ha fortalecido tanto en lo institucional como en lo técnico en las últimas dos décadas en la región. Lo ilustran con elocuencia la importancia adquirida por los bancos centrales y los ministerios de hacienda y de finanzas. Uno de los campos en que sin duda se avanzó claramente en política de Estado y de gobierno es en la esfera de la macroeconomía. En tal sentido, es importante tomar esta institucionalidad estatal como referencia a la hora de consolidar políticas industriales y sociales más robustas y coherentes a lo largo del tiempo.

Sin embargo, tal como lo muestra enfáticamente el presente documento, es necesario ampliar los objetivos de la política macroeconómica. Los instrumentos existen y ya hay experiencias exitosas de su uso. El desafío radica menos en elegir qué instrumentos usar, o discutir su utilidad, y mucho más en contar con (o construir) la base institucional y las apoyaturas políticas necesarias para su efectiva implementación y funcionamiento. Muchos de los instrumentos propuestos tienen que ver con movimientos de capital transfronterizos y control de crédito, lo que requiere por parte del Estado de una negociación compleja con un sector que está, a la vez, muy concentrado y organizado y cuenta con fuertes conexiones externas.

Las percepciones tanto del Estado como de la sociedad civil se han vuelto más favorables a una mayor regulación del sistema financiero ante los enormes costos (económicos, sociales y políticos) provocados por las crisis generadas bajo la influencia de burbujas, ciclos de liquidez, “manías” y alzas insostenibles en los mercados financiero e inmobiliario. De la misma forma, también la experiencia de las décadas pasadas ha dejado muy claros los costos y beneficios de una apreciación del tipo de cambio real. Evitar la apreciación excesiva es un tema central para la estabilidad y el crecimiento, y el consenso internacional se ha movido a favor de una regulación más firme de los movimientos de capital de corto plazo. Sin embargo, no debe olvidarse que un tipo de cambio real más alto implica, en el corto plazo, un efecto negativo sobre los salarios reales. Esto solo resultaría aceptable si la contrapartida fuera un aumento del empleo (de tal forma que no se reduzca la participación de la masa salarial en el producto) acompañada de tasas más rápidas de aumento de la productividad, con el salario real creciendo a la misma tasa que la productividad. De esta manera, a lo largo del tiempo, se puede compensar la pérdida inicial.

Asimismo, el Estado debe promover pactos para que los distintos actores acepten la distribución de costos y beneficios a lo largo del tiempo. Lograr un acuerdo en torno al tipo de cambio y los salarios, y compromisos de compensación creíbles entre los principales actores (el

² Bloomberg y Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), *Climascope 2012* [en línea] <http://www5.iadb.org/mif/climatescope/2012/overview.html>.

³ En 2011 las nuevas inversiones en energía limpia ascendieron a 280.000 millones de dólares pero fueron principalmente dirigidas a Europa, los Estados Unidos y China. La región solo atrajo menos del 5% del total.

gobierno, los empresarios y los trabajadores) son tareas que exigen un alto grado de construcción institucional y coordinación política por parte del Estado.

3. Centralidad del Estado en la política social y laboral de cara al cambio estructural con igualdad

Asumir políticas sociales y laborales con claro efecto redistributivo, como se ha planteado en este documento, implica reconocer un rol central del Estado para armonizar el cambio estructural con la igualdad. Por una parte el Estado debe velar por una institucionalidad laboral que favorezca una apropiación más justa de ganancias de productividad entre los distintos actores del mundo productivo. Por otra, debe promover un sistema de protección social integrado, sobre la base de un gasto social progresivo, que permita cubrir los riesgos y vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores, por efecto de las dinámicas de transformación propias del cambio estructural.

Finalmente, dados los rezagos y brechas en capacidades humanas, y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir a cabalidad los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en este ámbito: una sociedad más educada, donde el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos; y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural planteado.

Esta es la base de la agenda social para un cambio estructural con igualdad. Tal como se señaló en 2010 en *La hora de la igualdad*, este rol central del Estado implica también un pacto fiscal. Se requiere, por una parte, un pacto fiscal donde el impacto redistributivo de la política pública se nutra de una reforma tributaria que incremente el peso relativo de los impuestos directos (especialmente del impuesto a la renta personal) y la carga tributaria total, y reduzca la evasión y las exenciones. Por otra parte, el pacto fiscal debe colocar en la deliberación pública y política una agenda de una recomposición del gasto social con mayor equilibrio entre los componentes contributivos y no contributivos, y donde el acceso a buena educación, salud y servicios de cuidado no dependa exclusivamente del gasto de las personas.

Como ya se señaló en *La hora de la igualdad*, se trata de avanzar en la “inflexión de lo social”, lo que incluye un papel más activo del Estado en la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, con un incremento sostenido del gasto social, avances en institucionalidad social y laboral para mejorar la gestión pública y revertir las asimetrías en el mundo del trabajo, sistemas de transferencias de ingresos que surtan un claro impacto redistributivo y sistemas integrados de protección social con fuertes pilares solidarios no contributivos.

4. Gobernanza mundial, Estados nacionales e integración regional

Finalmente, desde una perspectiva internacional, el inicio del siglo XXI ha puesto de manifiesto la urgencia de una mayor coordinación entre países y Estados nacionales para abordar cambios que ocurren a nivel global y afectan las sendas de desarrollo económico, social y ambiental. Incluyen, entre otros, el creciente peso de las economías emergentes y de las relaciones Sur-Sur en la economía mundial; la urgencia de mitigar los efectos del cambio climático e impulsar criterios de sostenibilidad ambiental y menor contenido en carbono, y la necesidad de fortalecer las regulaciones del sistema financiero global e identificar mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo. En este

sentido, la redefinición y mayor institucionalización de la gobernanza mundial sigue siendo una tarea pendiente tanto para reflejar los nuevos equilibrios mundiales como para reforzar el multilateralismo a la hora de abordar los desafíos mencionados. Tal gobernanza requiere de la participación activa de los Estados nacionales, así como de la integración regional, donde dichos Estados juegan un rol central.

Los países de América Latina y el Caribe intentan desempeñar un papel más protagónico en estos debates globales a través de una presencia más coordinada en foros interregionales y mundiales. La reciente creación de esquemas de integración más allá del comercio muestra un camino hacia la búsqueda de una mayor cooperación regional y subregional. Ejemplos de ello son la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR), que complementan a los mecanismos de integración ya existentes y amplían los espacios de diálogo político. Una creciente coordinación de políticas a nivel regional y subregional, por ejemplo, en áreas como infraestructura, telecomunicaciones, transporte o energía, es conveniente y necesaria para crear condiciones favorables al cambio estructural con igualdad planteados en este documento.

C. Sinergias y políticas integradas

Como ya se señaló, las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura productiva, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, desafían a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales basadas en un nuevo paradigma tecnológico más intensivo en conocimiento y más eficiente ambientalmente y, a su vez, generar las mejores condiciones para la inclusión e igualdad sociales. Una macroeconomía para el desarrollo no puede dissociar el manejo del ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe darse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por otro lado, como se ha mencionado, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural que todavía no han logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Igualar, invertir y proteger el medio ambiente —la base material del desarrollo— no necesariamente se contraponen entre sí. Se trata de que por la vía de una renovada industrialización se logren articulaciones virtuosas entre lo económico, lo social y lo ambiental.

En el capítulo anterior se discutieron direcciones de política en distintos ámbitos —el industrial, el macroeconómico y el social— orientadas a promover las tres dimensiones centrales del desarrollo que aquí se abordan: el cambio estructural, la convergencia tecnológica y de ingresos con el mundo desarrollado y la corrección de los elevados niveles de desigualdad que han caracterizado a América Latina y el Caribe. Cabe preguntarse, ante estos desafíos, por las sinergias y contradicciones que pueden existir entre esas políticas. En rigor, las sinergias tienden a ser mayores que las contradicciones, lo que abre la posibilidad de explotar las complementariedades entre las políticas de desarrollo. No debe olvidarse, sin embargo, que las sinergias funcionan en los dos sentidos, creando círculos virtuosos y círculos viciosos: cuando las políticas son las correctas y se apoyan mutuamente, sus efectos pueden ser superiores a los de una política aplicada aisladamente; pero cuando las políticas apuntan en direcciones contradictorias, o se aplican sin atender a los objetivos integrales del desarrollo, sus efectos negativos tenderán a reforzarse y pueden dar lugar a círculos viciosos de rezago creciente.

Existen diversos espacios para la sinergia entre políticas. Los aspectos que se mencionan a continuación permiten ilustrar este punto sin agotarlo.

Una complementariedad fuerte es la que existe entre la implementación de la política industrial y la necesidad de políticas contracíclicas y de distribución del ingreso. La política industrial requiere sostener la inversión pública en la fase descendente del ciclo y evitar que la inversión privada se desplome en un conjunto de sectores y actividades estratégicas (por ser eficientes desde el punto de vista keynesiano y schumpeteriano). Un programa de inversiones sostenidas, asociado a la política industrial, tiene incorporado un fuerte elemento contracíclico, al aminorar la elasticidad de la inversión al ciclo. Más aún, el cronograma de inversiones puede ajustarse, en la medida de lo posible, para ampliarlas en las fases recesivas y desacelerarlas en las de auge.

Tras un programa de esta naturaleza está la percepción de que hay políticas de Estado que van más allá de los ciclos políticos y económicos, y que reflejan un consenso estable de la sociedad en torno al objetivo del desarrollo. La política industrial debe definir la dimensión cualitativa o de largo plazo (de composición del gasto) de la política anticíclica o de corto plazo (ampliar el espacio fiscal en el auge y reducirlo en la fase recesiva). En la medida que se preserve el programa de inversiones (público y privado) en el tiempo, se evitará que aumente el rezago tecnológico en las fases de más bajo crecimiento, lo que a su vez facilita la recuperación posterior a la crisis —otro factor que coadyuva a suavizar el ciclo. La eficiencia ambiental y la protección de la integridad del patrimonio natural son esenciales para definir la dimensión cualitativa de la inversión y de las políticas industriales.

Otra sinergia fuerte se da entre la política industrial y los controles de capitales de corto plazo para evitar la apreciación insostenible de la moneda, que podría alejar la inversión de los sectores prioritarios de la política industrial. Como ya se ha mencionado, la política industrial se ocupa de modificar los incentivos para canalizar la inversión hacia donde los beneficios de largo plazo son más fuertes (debiendo incluirse en el cálculo de esos beneficios los costos de las externalidades medioambientales). Si la estructura de precios relativos castiga duramente a los bienes transables, será muy difícil revertir las señales del mercado. Inversamente, con políticas que eviten la apreciación cambiaria, el mismo efecto de estímulo a la producción de bienes transables se obtendrá con mucho menos esfuerzo fiscal.

Al analizar los incentivos se percibe también el papel fundamental de las políticas macroprudenciales. Cuando se forman burbujas especulativas, sobre todo en el sector inmobiliario, se vuelve menos atractiva la inversión en la producción de bienes transables, cuya rentabilidad esperada no podrá competir con la que prometen mercados en ebullición. Al estallar la burbuja hay una retracción general del crédito, que también afecta intensamente la formación de capital fijo. Tanto el sector público como el privado han sufrido procesos Ponzi de fragilidad financiera en el pasado reciente, cuya superación es muy costosa. La literatura muchas veces señala los problemas del desplazamiento de la inversión privada por la inversión pública (*crowding out*), pero más graves son los de *crowding out* entre distintos tipos de inversión, sobre todo entre las que buscan valorizar los activos existentes frente a las que crean nuevos activos. Una inversión insostenible en el primer tipo de activos puede comprometer la inversión en nuevos activos por muy largos períodos. Esto es válido tanto para el sector público como para el privado. Inversiones en títulos públicos que ofrecen tasas de interés muy altas compiten con éxito con inversiones en el sector real cuyos niveles de rentabilidad (corregidos por el riesgo financiero y por no internalizar la vulnerabilidad ambiental)⁴ son más bajos.

⁴ La vulnerabilidad ambiental incluye los crecientes costos económicos y sociales derivados de los eventos climáticos extremos. En 2010 la región sufrió más de 98 eventos extremos con un costo aproximado de 50.000 millones de dólares, casi siete veces más que en la década anterior.

Otra sinergia muy importante es la que existe entre las políticas dirigidas al mercado laboral, la política de estabilización y la política industrial. La política industrial debe procurar que en el largo plazo la competitividad descansa en mayor medida en el conocimiento que en la abundancia de recursos naturales o en salarios bajos. Las políticas sociales y de capacitación deben apoyar esa transición de dos formas: ayudando a aminorar las demandas salariales en la fase inicial, mediante compensaciones al trabajador, por ejemplo, la ampliación de la cobertura de los servicios educacionales y de salud —que además tienen efectos positivos sobre su productividad—; y garantizando la oferta de mano de obra calificada de acuerdo a las propias prioridades definidas en la política industrial. A su vez, la política industrial, al promover los aumentos de productividad, permite reducir los costos y elevar los salarios reales, sin incurrir en presiones inflacionarias. Debe mencionarse que al propiciar tasas más constantes de inversión, se reducen las presiones del desempleo sobre los gastos sociales y se “libera” espacio fiscal para otros usos. Es importante recuperar la idea de que el salario real no puede rezagarse frente a la productividad. Ya fue observado que la distribución funcional del ingreso empeoró en la región en la última década. Esto ayudó a controlar la inflación, pero la experiencia histórica sugiere que, cuando por mucho tiempo los aumentos de productividad no se trasladan a los salarios reales, se acumulan tensiones que después alimentan las espirales de precios y salarios.

Las sinergias anteriores, para ser plenamente aprovechadas, requieren un entorno institucional renovado, que permita la interacción entre los responsables de las distintas políticas. No es exagerado decir que hoy día cada cartera ministerial actúa con un alto grado de aislamiento respecto de las otras. En ocasiones, la autonomía de cada una de las autoridades respecto a sus pares y al gobierno —según la cual cada uno se ocupa de sus propios temas y es responsable solamente de sus propios indicadores— se ofrece como un camino más eficiente que el de la coordinación. Sin embargo, la gestión de políticas está expuesta a los mismos problemas que otras áreas en las que hay externalidades: para lograr captar plenamente sus beneficios, y para no imponer costos no perceptibles para un agente sobre otros agentes, es necesario establecer mecanismos de diálogo, coordinación y evaluación. Ello remite nuevamente al tema de los consensos sociales y de la generación de políticas de Estado con visión integral y de largo plazo, que vayan más allá de un ministerio, de un gabinete ministerial o incluso de una única gestión gubernamental.

D. Un futuro con mayor bienestar

La propuesta contenida en este documento intenta alimentar la política y las políticas con visión de futuro. Se trata de pensar el cambio estructural con el prisma de la igualdad progresiva y de plantearse también una dinámica productiva en renovación permanente, a la altura de los retos de la globalización en la sociedad del conocimiento, que incorpore las aspiraciones del desarrollo sostenible, y con creciente impacto en la inclusión social a través del mundo del trabajo. En el marco de este horizonte de futuro los capítulos precedentes han planteado los principales desafíos y obstáculos en materias tan diversas como política industrial, macroeconomía, empleo y política social. Se ha presentado aquí un diagnóstico crítico y una mirada esperanzada, un aprendizaje de los fracasos y éxitos y, sobre esa base, un itinerario que vincula el corto y el largo plazo hacia adelante.

Hemos señalado que el cambio estructural para la igualdad, que además considere plenamente la sostenibilidad ambiental, es una visión de largo plazo que implica transformaciones profundas, donde la política vuelve al centro con su irremplazable rol de priorizar, orientar y concertar. Queremos pensar que es el momento de reencantar la política, no solo por el avance de

la democracia en la región, sino porque al no haber ya modelos únicos hay mayor libertad para reinventar el futuro. A esa libertad adherimos y en ella queremos dialogar.

Dijimos al comienzo que la propuesta tiene en la mira el protagonismo de las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. Son las nuevas generaciones quienes tendrán que desarrollar a plenitud las capacidades requeridas para un cambio intensivo en productividad, en conocimiento y progreso técnico, en participación ciudadana, en cultura deliberativa y en cuidado del medio ambiente. Son estas las generaciones que tendrán que promover las nuevas maneras de producir, organizar y comunicarse. Son ellas también quienes tendrán que velar por preservar y promover el bienestar de todos en sociedades más presionadas por el envejecimiento de su población y por una urbanización creciente y una mayor escasez de bienes públicos globales. Son estas generaciones, además, las que tendrán que convivir con los efectos de varios siglos de uso predatorio de los recursos naturales y con la menor capacidad de estos recursos de sostener tasas elevadas de crecimiento.

Precisamente por ello no hay tiempo que perder. Ahora más que nunca debe impulsarse el cambio en aras de una mayor productividad y una mayor igualdad. Hay margen en el imaginario político, rotos hoy los fantasmas de modelos únicos y con renovado espacio para que cada país dibuje su futuro de acuerdo con sus propias realidades y visiones. Hay ritmos que se imponen por la velocidad de la revolución tecnológica, los cambios en el paradigma productivo, la transición demográfica, la crisis financiera y las catástrofes ambientales. Hay experiencia acumulada para saber qué funciona y qué no funciona. Hay amenazas crecientes a la estabilidad política y la seguridad ciudadana que deben enfrentarse acercando el futuro al presente, extremando la acción pública y política para el desarrollo y la inclusión social.

Sin duda, los saltos al futuro no son homogéneos entre los distintos países de América Latina y el Caribe. Somos diversos en estadios de desarrollo, fortalezas y debilidades productivas, tamaños de las sociedades y mercados nacionales, consolidación institucional y fiscal, capacidades y cultura. Pero la diversidad no es obstáculo para considerar lo que debiera ser marca común en la región, adecuando contenidos a realidades propias: la conjugación y coordinación dinámica entre macroeconomía, cambio estructural, sostenibilidad ambiental, empleo con derechos y pisos de protección social frente a los riesgos. No es por casualidad que a lo largo del documento, una y otra vez, hemos vuelto sobre la heterogeneidad intrarregional para pensar políticas y estrategias que sean de orientación común, pero de ritmos diferenciados.

Quisiéramos concluir, una vez más, enfatizando la importancia de los pactos entre agentes que hacen posible esta orientación común. Ya en *La hora de la igualdad* se destacó el carácter fundamental que tienen los pactos fiscales y sociales para instituir el cambio con viabilidad política, respaldo ciudadano y sostenibilidad en el tiempo. Toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos.

Para sacar adelante estos pactos debe extremarse, sobre todo, la capacidad de la política y del Estado. Estos pactos son procesos de aprendizaje en la democracia tanto formal como sustancial, sustentos de legitimación para estrategias que van más allá de ciclos electorales, logros jurídicos y políticos que incorporan la orientación del cambio —y su profundidad— al cuerpo de la ley y al imaginario de la ciudadanía, pactos que, en definitiva, no solo acuerdan sino que vinculan e involucran a los actores de la sociedad en torno a una orientación compartida del desarrollo.