

EL ÁMBITO PRODUCTIVO EN EL MARCO DE UN DESARROLLO CON VOCACIÓN DE IGUALDAD *

**Por Alicia Bárcena Ibarra
Secretaria Ejecutiva, CEPAL**

Estimados Jorge Basave, Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Estela Morales, Coordinador de Humanidades de la UNAM; apreciado Clemente Ruiz Durán; queridos colegas de CEPAL Hugo Beteta, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Mario Cimoli, Don David Ibarra, Mauricio de María y Campos, estimados amigos todos.

Es un agrado estar en esta casa de estudios para iniciar los trabajos del Seminario Conjunto sobre Política Industrial y Desarrollo, tema tan central para el desarrollo de nuestra región. En esta oportunidad quisiera abordar tres de los temas que la CEPAL desarrolla actualmente para presentar en Brasil en un par de meses en nuestro próximo período de sesiones.

En primer lugar, pretendo exponer algunas reflexiones sobre la crisis, el papel del Estado y el valor de la igualdad como objetivo supremo del desarrollo. Posteriormente, presentaré los cinco pilares para lograr un desarrollo con igualdad con especial énfasis en políticas para alcanzar la convergencia productiva, como medio inequívoco para vencer la persistente heterogeneidad de nuestras sociedades.

A. Crisis, papel del Estado y el valor de la igualdad

La reciente crisis financiera, considerada como la más severa desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza y una inflexión respecto de cómo pensar el desarrollo. La crisis que estalló en 2008 no solo se han observado impactos económicos significativos en el corto plazo, sino que, se ha generado un profundo debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, acerca de las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial, y del papel de las políticas públicas y el Estado en la dinámica económica y social. En síntesis, la ecuación entre mercado, Estado y sociedad que prevaleció desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales actuales y parece que también los de mañana.

El reto es, entonces, colocar al Estado en un lugar adecuado de cara al futuro. Y es precisamente en este contexto que en la CEPAL hacemos nuestro el valor de la igualdad, porque creemos interpretar un reclamo largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

La desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, en que se clasifican ciudadanos de primera y de segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad en oportunidades productivas de la

* Ponencia inaugural en el Seminario Internacional CEPAL-UNAM: *Política Industrial y Desarrollo*, Auditorio de la Coordinación de Humanidades, Ciudad Universitaria, México, D. F., 25 de marzo de 2010

sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social. Recorre las asimetrías frente a la globalización.

Esta intermitencia en el anhelo se activa especialmente cuando la continuidad histórica se quiebra, el mundo entra en crisis, y el futuro reclama su inflexión. De este modo, la crisis global iniciada en 2008 y la necesidad de repensar el desarrollo es, nuevamente, un momento en que se recupera la igualdad como valor intrínseco al desarrollo que buscamos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base para generar pactos sociales que se traducen en mayores oportunidades para quienes tienen menos. Ello desafía al Estado a contar con políticas que concurren en dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral, y suministrar bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva.

Son retos complejos que no se plasman en logros de la noche a la mañana. Requieren un arduo trabajo técnico, de construcción de pactos sociales y de financiamiento para el desarrollo.

Además, responden a un triple desafío: impulsar las economías de la región con políticas activas de desarrollo productivo con innovación, enfrentar la crisis y su inflexión histórica con nuevos instrumentos de política macroeconómica, y saldar la secular deuda de desigualdad y exclusión social de la región. Aunado a lo anterior, una tarea urgente del momento es reformar el sistema tributario y de transferencias, a fin de generar mayor capacidad fiscal y colocar la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. En el marco de estos desafíos, la CEPAL se ha concentrado en cinco grandes áreas o desafíos para un desarrollo a la altura de los retos planteados a continuación.

(Aunque no lo abordaré en esta exposición, quisiera destacar la importancia del cambio climático, que sin duda será un tema cada vez más central en la agenda internacional y en las responsabilidades de los países. Esta agenda implica cambios en las formas de producir y de consumir, de generar y usar energía, para convertir a la huella del carbono en una variable principal en la competitividad de los países. Los efectos son profundos, sistémicos y, de no mediar cambios decisivos y acuerdos globales al respecto, catastróficos. Sabemos que en estos acuerdos el multilateralismo es básico, que se requiere la voluntad de los Estados, pero que también debe imperar una nueva “justicia global”, en que los impactos, los esfuerzos y los acuerdos no condenen al mundo en desarrollo a anclarse en el subdesarrollo).

B. LOS CINCO PILARES DE UN DESARROLLO CON IGUALDAD

El ámbito macroeconómico. Se necesita de un entorno macroeconómico propicio para que el crecimiento económico tenga una dinámica sostenible en el horizonte de largo plazo. Se Destaca la necesidad de aprender de la experiencia para protegerse de la volatilidad global, generar señales e incentivos adecuados para la inversión productiva y acortar las distancias entre el PIB real y el potencial. Mucho puede hacerse en materia de política fiscal, monetaria, cambiaria y de control de cuentas de capitales interna y

externa. Para ello es crucial estabilizar y estructurar los flujos, así como diferenciar entre la inversión extranjera que genera nueva capacidad productiva de aquellos flujos financieros meramente especulativos e intensamente procíclicos.

Es preciso repensar el concepto de estabilidad para trascender la mera estabilidad de precios y abordar variables de crecimiento, empleo e inversión productiva. El tipo de inversión importa y los agentes económicos deberán contribuir para generar estructuras productivas que progresivamente involucren mercados más equitativos. Tres variables “macro”: volatilidad fiscal, prociclicidad fiscal y bajas tasas de crecimiento económico. Para desarmar este nudo se requieren reglas fiscales claras y contracíclicas que apunten a reducir la volatilidad agregada y expandir la base fiscal para incrementar el gasto y así imprimirle un sesgo de mayor igualdad a la inversión social.

Las políticas monetaria y cambiaria debieran alinearse con estos objetivos generales, para así procurar macroprecios que incentiven a los agentes a invertir con el fin de disminuir la heterogeneidad estructural, y vale decir, que difundan activos hacia el conjunto del sistema productivo.

Para diseñar y construir un sistema financiero inclusivo y orientado al fomento productivo se requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible con el fin de administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Éste es un ingrediente esencial para crecer con igualdad. Una reforma del mercado de capitales en esa dirección implica fortalecer a la banca pública y, en especial, a la de desarrollo, como un instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito, sobre todo a largo plazo y orientado a financiar la inversión.

Crecimiento de calidad implica igualar para crecer y crecer para igualar, pero también romper las diferencias de lo que ha prevalecido en el ciclo precedente en la región.

El segundo componente, y muy central, es el ámbito productivo del cual hablaré más adelante.

El ámbito territorial. Los desafíos de convergencia productiva e igualdad social tienen su contraparte en el territorio subnacional, pues la región exhibe una aguda heterogeneidad territorial en dinámicas de crecimiento y articulación productiva, así como en pobreza y acceso al bienestar. Por eso decimos que el territorio importa. En el ámbito del desarrollo económico y social, las brechas territoriales refuerzan y son reforzadas por las brechas nacionales. De allí la importancia de activar sinergias con criterio de articulación espacial, tanto dentro de unidades administrativas territoriales como en articulación con la economía ampliada y la inserción internacional.

El ámbito laboral. Como el mundo de trabajo se vincula claramente con el de la inclusión social y la igualdad de oportunidades, es preciso abordar de manera combinada la dinámica del empleo y de la institucionalidad laboral. No cabe duda que el empleo constituye el eslabón que vincula la productividad con la igualdad, en la medida que es el recurso principal para generar ingresos de los hogares, y constituye además, un ámbito clave en la protección social, el aprendizaje a lo largo de la vida, y la asociación cuyo fin es conquistar mayores derechos y aspiraciones. Por lo mismo, la alta proporción de la PEA en empleos de baja productividad, las fuertes brechas salariales, las tan disminuidas tasas de empleo entre pobres e indigentes, y la condición

especialmente desventajosa de inserción de mujeres y jóvenes, lesionan la igualdad y la productividad agregada. De allí la importancia de políticas activas para mejorar la calidad del empleo, las posibilidades y la capacidad de empleo de la fuerza de trabajo, las políticas de salario mínimo, y la coordinación entre la institucionalidad laboral y la protección social.

El ámbito social. Es fundamental el rol central del Estado y de las políticas sociales para darle a la agenda de la igualdad sus pilares de protección y promoción sociales. La dinámica de las desigualdades sociales opera en materias claves como los ingresos de los hogares, la educación, la seguridad social y la segregación urbana. Los recientes avances en el gasto social muestran la voluntad de los gobiernos de dar mayor preeminencia al rol del Estado en la provisión de bienes públicos, pero a la vez, las insuficiencias en esta materia y el bajo impacto redistributivo de dicho gasto. A partir de las capacidades diferenciadas según países, es necesario concertar pisos mínimos de bienestar mediante transferencias que tendrán luego un desarrollo progresivo, a fin de cerrar importantes brechas en protección social. Para ello hay que incrementar y reorientar las transferencias públicas. El rol que juega la educación es de especial importancia para avanzar en mayor igualdad. Para ello, es fundamental enfatizarse en reducir las brechas de calidad de los aprendizajes, y tender hacia la universalidad de la cobertura pre-primaria y del egreso de educación secundaria.

Todo lo anterior reclama un rol actual del Estado y de las políticas públicas. En este sentido, se destaca el mayor consenso respecto del papel protagónico del Estado para garantizar bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, nivelar el campo de juego en el vector territorial, coordinar la transición demográfica con políticas igualitarias en la perspectiva de ciclos de vida, y generar consensos en torno a pactos fiscales con un claro efecto redistributivo. Un Estado de Bienestar y no un Estado Subsidiario: que avanza hacia una estructura tributaria y un sistema redistributivo de transferencias que permite instituir la solidaridad social en la médula de la vida colectiva; que no se pretende ni maximalista ni invasivo, sino que reconoce la viabilidad fiscal para desde allí, buscar avanzar en una verdadera igualdad de derechos y oportunidades; que registra el crecimiento como condición necesaria del desarrollo y busca complementarla con otras que son a la vez medios y fines del desarrollo (empleo de calidad, cohesión social, sustentabilidad ambiental).

C. LA CONVERGENCIA PRODUCTIVA

En el marco de este seminario quisiera centrar el resto de la exposición en nuestra propuesta en el área específica de lo que hemos llamado la “convergencia productiva”.

En materia de productividad, dos rasgos distinguen claramente a las economías latinoamericanas y caribeñas de las desarrolladas. El primero es la *brecha externa*, vale decir, el rezago relativo de la región en sus capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional. La rapidez con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la velocidad con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales. El segundo rasgo distintivo es la *brecha interna*, definida por las elevadas diferencias de productividad que existen entre sectores, dentro de los sectores y entre empresas al interior de los países, muy superiores a las que

existen en los países desarrollados. A esto se le conoce como *heterogeneidad estructural*, lo que denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, combinadas con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa.

La heterogeneidad estructural contribuye a explicar en gran medida la aguda desigualdad social latinoamericana. Esto, porque las brechas en productividad reflejan, y a la vez refuerzan, brechas en capacidades, incorporación de progreso técnico, poder de negociación, acceso a redes de protección social, y opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Al mismo tiempo, la mayor brecha interna refuerza la externa y se alimenta parcialmente de ella. En la medida que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De esta forma se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento, sino de lento aprendizaje y débil cambio estructural. Por lo mismo, *abordar simultáneamente ambas brechas constituye una clave estructural para un desarrollo dinámico e inclusivo.*

Las mayores brechas internas de productividad en la región, en comparación con las de los países desarrollados, implican mayores brechas salariales y una peor distribución del ingreso. Así, la convergencia en los niveles de productividad sectoriales (convergencia interna) debería llevar a una mejor distribución del ingreso y a una menor exclusión social. Por otro lado, la reducción de la brecha externa de productividad respecto de los Estados Unidos (convergencia externa) implica mayores niveles de competitividad y la posibilidad de reducir diferencias de ingresos por habitante con el mundo desarrollado. Asimismo, involucra también sinergias en la difusión del conocimiento (mejoras complementarias de capacidades productivas y distribución social de capacidades); y, al elevar la competitividad, da mayor continuidad al crecimiento económico, lo que incide positivamente en los recursos fiscales y la capacidad del Estado para transferir recursos y servicios hacia los sectores más vulnerables.

En relación con la brecha interna, en América Latina las diferencias de productividad entre sectores son muy marcadas. A pesar de mantenerse prácticamente estable entre 1990 y 2008 (de 7,9% a 8,1%), los sectores de alta productividad de la región (Minería, Electricidad y Sector Financiero) representan un porcentaje bastante reducido de la ocupación formal. Por el contrario, se reduce la participación en el empleo formal de los sectores de mediana productividad (Industria y Transporte), de 23,1% en 1990 a 20% en 2008; aunque se incrementa aquella de los sectores de baja productividad (Agricultura, Construcción, Comercio y Servicios Comunales y Personales): de 69% en 1990 a 71,9% en 2008.

El aumento de la producción de trabajadores en sectores de baja productividad impacta en los niveles de equidad de la sociedad, ya que tiende a generar una distribución más desigual de los salarios a favor de un grupo menor de trabajadores, como mayor desarrollo de capacidades. En cambio, cuando se observa la productividad sectorial al interior de los Estados Unidos, se destaca una menor diferencia entre los sectores. Los de mayor productividad (Electricidad y Sector Financiero) muestran niveles dos veces superiores al promedio de la economía, una diferencia muy inferior a la registrada en la región. Además, entre 1990 y 2008, estas desigualdades se reducen en la economía estadounidense, mientras que aumentan en América Latina. La evolución de la

productividad relativa de América Latina respecto de la de Estados Unidos muestra que los sectores de alta productividad de América Latina cierran la brecha externa entre 1990-2008. En cambio, ésta se amplía en la mayoría de los sectores de media y baja productividad como agricultura, industria, transporte y comercio, lo que ha llevado a un fuerte incremento de la dispersión de la productividad relativa. Dicho de otra manera: un pequeño porcentaje de empresas y trabajadores se acerca a la frontera internacional mientras que el grueso del resto se aleja de la misma, situación que refuerza la heterogeneidad estructural y las fuertes desigualdades.

Otra manifestación de la brecha interna se encuentra en las diferencias existentes entre los distintos tipos de agentes económicos (microempresas, PYMES y grandes empresas). En América Latina los agentes de menor tamaño relativo constituyen un conjunto muy heterogéneo que cubre desde las microempresas de subsistencia hasta las empresas medianas exportadoras relativamente dinámicas. Si se compara el desempeño de estas empresas en la región con el registrado en países desarrollados, resaltan dos aspectos importantes. En primer lugar, las diferencias en productividad relativa al interior de cada país (entre las grandes empresas y el resto) son mucho mayores en América Latina que en los países desarrollados. Mientras que la productividad de una microempresa en Chile alcanza apenas 3% de la de una gran empresa chilena, en Francia las pequeñas empresas muestran una productividad equivalente a 71% respecto de la de las grandes empresas. En segundo lugar, las diferencias entre microempresas, por un lado, y pequeñas y medianas empresas, por el otro, también son mayores en la región en comparación con los países desarrollados considerados. Mientras que en Brasil la productividad de una microempresa sólo alcanza 25% de la de una empresa mediana y 37% de una pequeña, en España estas mismas relaciones logran llegar a 60% y 73%, respectivamente.

Por otra parte, desde la década de los ochenta, las ramas intensivas en recursos naturales han adquirido una importancia creciente en la región y por su peso y productividad, ha liderado el crecimiento de la manufactura. Esto ha llevado a incrementar modestamente la producción total y la productividad, y ha perpetuado la brecha con países más desarrollados que, mientras tanto, han modificado su estructura productiva y sus modalidades de producción hacia sectores intensivos en tecnología, como consecuencia de una mayor incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Así, por ejemplo, en años recientes la brecha de productividad entre América Latina y Estados Unidos se ha ido ampliando, con un crecimiento bastante modesto de la productividad latinoamericana entre 2003 y 2007 pese al contexto de crecimiento generalizado de las economías de la región. La explicación de este fenómeno está asociada a dos aspectos: la heterogeneidad entre sectores y empresas que caracteriza a la región y que hace que los incrementos de productividad se concentren en pocos sectores y empresas; y la especialización hacia ramas productivas, intensivas en recursos naturales, que presentan una baja capacidad de difundir el progreso técnico al conjunto de la estructura productiva.

Además, este patrón de especialización en recursos naturales llevaría a una demanda creciente de energía, dada las características de estos sectores en cuanto a la intensidad del uso de este recurso. *Por lo que el escenario plantea un doble efecto negativo: aumenta el consumo de energía por unidad de producto respecto de los Estados Unidos*

y otros países industrializados y, simultáneamente, no se reduce la brecha externa de productividad. Por otro lado, el aumento de consumo de energía por unidad de producto redundará en un incremento de la emisión de gases de efecto invernadero. Por razones económicas y sociales, el patrón productivo ha incentivado patrones de producción y consumo altamente dependientes de las energías fósiles. Este hecho, al tiempo que aumenta el consumo de energía, genera una pauta insostenible que la comunidad internacional comenzará a castigar por la vía económica y comercial.

El rol del Estado debe ser particularmente activo en el ámbito de la productividad, tanto para acercarse a la frontera productiva internacional y contar con una estructura más dinámica que opere como motor de crecimiento y aprendizaje, como para cerrar las brechas internas de productividad que reproducen desigualdades por vía de la heterogeneidad estructural. Al respecto, es necesario contar con políticas públicas de desarrollo industrial, de innovación tecnológica, de financiamiento inclusivo para los sectores menos productivos, y de fomento a la pequeña y mediana empresa. Y cada vez más, para cerrar la brecha energética, si hay una mejor coordinación entre Estado y agentes productivos, se llegará a producir y consumir de manera más sostenible y con menor carbono.

En este marco, se propone transformar la estructura productiva a partir de tres ejes integrados de política: i) Industrial, con sesgo sectorial intensivo en innovación (cierre de brechas internas entre sectores); ii) Tecnológica, centrada en el fortalecimiento de la oferta y su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento (cierre de brecha externa respecto de la frontera internacional); y iii) Apoyo a PYMES que reconozca las asimetrías de empresas para responder a señales de precio (cierre de brechas entre agentes).

La articulación e integración de las acciones de las tres áreas de política necesita también de un contexto de políticas macroeconómicas que no sea desfavorable. Un enfoque macro orientado estrictamente hacia metas de inflación, por ejemplo, transformaría los esfuerzos de política microeconómica en compensatorios, y reduciría sensiblemente su eficacia. Mercados de capitales incompletos, como los actuales, han sido una barrera infranqueable para muchas PYMES para dar un salto en su desarrollo. Diseñar y construir un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar riesgos, diversificar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Éste es un ingrediente esencial del logro de crecimiento con igualdad, tal como se señala en el acápite anterior respecto del sesgo a imprimir al mercado de capitales y fortalecimiento de la banca pública (o de desarrollo) para democratizar el acceso al crédito.

Un aspecto central de la agenda es la identificación de los sectores clave que tendrían que ser seleccionados (con las especificidades de la estructura productiva de cada país) a partir de su capacidad de generar y difundir conocimiento e innovación, así como de fomentar encadenamientos hacia otras actividades tanto manufactureras como de servicios. Sobre estos sectores se tendrán que concentrar los esfuerzos de la política industrial.

Las políticas de fomento a las PYMES, por su parte, tendrán que proveer los “insumos” básicos (en primer lugar, crédito y recursos humanos), a través de intervenciones en ambas áreas, a la gran mayoría de las empresas. En la medida en que una mayor

cantidad de firmas logre salir de su estancamiento y reducir las brechas de productividad, se facilitará su inserción en cadenas de proveedores de grandes empresas y se generarán redes empresariales, al crear sinergias con la política industrial.

Para apoyar el desarrollo, estabilidad, productividad y rentabilidad de las PYMES, se requiere una transformación institucional acompañada de una mayor prioridad fiscal de la misma. Las PYMES no son una nota al pie en la estrategia de desarrollo con igualdad, sino una de sus piezas centrales. Esta transformación institucional debe dotar al Estado de los instrumentos para abatir las asimetrías de los agentes en el acceso a información, crédito y tecnología.

La política tecnológica tendrá un rol clave en esta estrategia, en dos direcciones. Por un lado, si promueve la innovación, esencialmente en las empresas grandes y medianas, en los sectores estratégicos seleccionados. Por el otro, si favorece la difusión del conocimiento y la tecnología en las empresas más rezagadas mediante intervenciones específicas para las PYMES. La articulación de los distintos ámbitos de acción es un proceso complejo, porque involucra a instituciones de tipo diferente (sectoriales, tecnológicas, financieras, de fomento a las PYMES) que tienden a seguir lógicas de acción y objetivos específicos propios. Por esta razón, es necesaria una agenda estratégica que defina los objetivos prioritarios. Esto es posible si por un lado hay consenso (entre los actores públicos y privados y más en general en la sociedad en su conjunto) alrededor de esos objetivos, y por el otro un liderazgo claro y definido por parte del Estado.

Priorizar el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y romper el círculo vicioso respecto de la dotación de factores, centrado en los recursos naturales, supone que los estados desarrollen en nueva institucionalidad, fiscalidad y estrategia frente al entramado productivo y sus agentes. Una robusta banca de desarrollo, con capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo, permite aumentar sostenidamente la inversión en sectores intensivos en conocimiento mientras apuesta a la innovación. Permite, también, aumentar sustancialmente la inversión en PYMES para mejorar su productividad y encadenamiento con empresas de mayor porte y mercados, y debe orientarse, por último, a financiar proyectos de innovación que articulen universidades y empresas en apuestas de largo plazo.

Finalmente, existe un conjunto de instrumentos que procuran mover las fronteras productivas de nuestras sociedades. Formado por fondos tecnológicos sectoriales, sistemas de propiedad pública o renta que graven las actividades extractivas asociadas a recursos estratégicos, combinación de instrumentos comerciales y fiscales (aranceles, renuncias fiscales selectivas e impuestos), este conjunto busca apoyar sectores claves exportadores o de cadena en plataformas transnacionales.

Por último, no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de un fuerte incremento en la inversión pública orientada a IyD y a infraestructura. Sin capacidades productivas articuladas a la producción, y sin una logística que transforme las posibilidades en plataformas reales de generación de riqueza y comunicaciones, los cuellos de botella del crecimiento no se superarán. Si esto ocurre, los ciclos expansivos derivados del cambio en la estructura de los precios relativos internacionales no se podrán capitalizar como saltos cualitativos en producción y productividad.

Por cierto, lo que hemos propuesto crea y otorga rentas con base en decisiones del Estado, y requiere de un compromiso fiscal e institucional difícil de sostener en el largo plazo. Cuando el Estado otorga rentas al sector privado debe hacerlo sólo con el compromiso de que el retorno en valor público que dicha utilización de la renta generará es superior al costo inicial de otorgarla. Disciplinar a los receptores de renta estatal nunca es una empresa fácil.

De vuelta al planteamiento de la CEPAL que busca promover el desarrollo sostenido con igualdad progresiva, la idea central es articular positivamente la política macroeconómica, la de convergencia productiva, la de integración económica territorial, la de empleo inclusivo, y la social orientada a bases universales de bienestar. Se trata de reponer y rearticular un Estado con ingerencia en la orientación del desarrollo y con verdadera capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación. Esto, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, con el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales, o si se quiere, la sociedad civil. Un pacto social reclama y promueve cambios en la política. Entraña un Estado más proactivo, mecanismos reforzados de legitimidad y representatividad, el compromiso más decidido de agentes económicos, y la participación de muy diversos actores sociales y la creación de instancias para ello.

A esta mirada más comprehensiva y más estratégica, la CEPAL quiere sumarse hoy con sus propuestas, en esta gran plataforma de creación y formación que es la UNAM.