

**PALABRAS DEL SR. JOSÉ LUIS MACHINEA, SECRETARIO  
EJECUTIVO DE LA CEPAL EN LA INAUGURACIÓN DEL  
TRIGÉSIMO PERIODO DE SESIONES**

**San Juan, 1 de julio de 2004**

Excelentísima Señora Sila María Calderón Serra, Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Distinguido Señor Gelson Fonseca, Embajador del Gobierno de Brasil, país que ejerció la Presidencia del Vigésimo noveno Período de Sesiones de CEPAL

Distinguida Señora Thoraya Obaid, Directora Ejecutiva del Fondo de Población de Naciones Unidas

Estimado Señor José Antonio Ocampo, Subsecretario General de Naciones Unidas a cargo del Departamento Económico y Social de Naciones Unidas

Distinguido señor Rubens Ricupero, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

Representantes de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales,

Señoras y Señores

En primer lugar, permítanme agradecer a nuestro anfitrión el gobierno de Puerto Rico y en particular a la Gobernadora Sra. Sila María Calderón Serra por su cálida acogida. Desde hace muchos años conocemos y apreciamos profundamente la generosidad y hospitalidad de este país, de su gobierno y de su gente.

Quisiera destacar el magnífico apoyo que hemos recibido del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y en particular del señor Secretario José Miguel Izquierdo Encarnación y del equipo de funcionarios de la Secretaría Auxiliar de Relaciones Exteriores para la organización de esta reunión. Asimismo, deseo reconocer el respaldo de la Junta de Calidad Ambiental, que hoy por cierto celebra su aniversario de creación, y de la Junta de Planificación. Por otro lado me interesa señalar que estas Sesiones y el estudio realizado por la CEPAL sobre la economía de Puerto Rico, nos

deja enseñanzas acerca de cómo las políticas de desarrollo productivo se complementan con medidas sociales concretas para enfrentar los desafíos de la inserción en un mundo cada vez más globalizado. Seguramente estas enseñanzas nos servirán para nuestro trabajo futuro.

En esta oportunidad también deseo agradecer a todas las delegaciones aquí presentes la confianza expresada en el trabajo de la CEPAL. Nuestra institución siempre ha intentado combinar la excelencia académica y las actividades de cooperación para el desarrollo, manteniendo un espíritu de continuidad y cambio para avanzar en la reflexión, con un espíritu independiente, sobre los retos que impone a nuestra región la etapa actual de integración global. En el medio siglo transcurrido desde su fundación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha hecho contribuciones significativas al desarrollo económico y social regional, mediante la cooperación interactiva con los gobiernos de la región.

Como todos ustedes recordarán, en el anterior Período de Sesiones la CEPAL dedicó su informe al análisis del proceso de globalización. En dicho trabajo se destacó el contraste entre el inusitado dinamismo de varias de las dimensiones de dicho proceso –especialmente en materia económica, financiera y cultural- y el lento desarrollo de una red de instituciones que permita responder, por una parte, a la mayor interdependencia entre las naciones en diversos planos y, por otra, corregir progresivamente las acentuadas asimetrías del orden global. En aquel informe la CEPAL propuso una agenda que contemplaba acciones en los ámbitos nacional, regional e internacional que, en esencia, buscaban ampliar el margen de maniobra de los países en desarrollo frente a la globalización. En esta ocasión, deseamos discutir las políticas productivas en el contexto de ese mundo globalizado con todas sus limitaciones y oportunidades. Con tal propósito, hemos traído como tema principal para el debate de nuestras sesiones, este informe sobre Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. En lo que sigue, deseo compartir con ustedes algunas ideas básicas del documento, sin perjuicio que posteriormente tendré ocasión de hacer una presentación detallada de los contenidos e invitarlos al debate del Informe.

Entendemos que una adecuada comprensión del potencial productivo de la región debe enmarcarse dentro de ciertos hechos estilizados de su desarrollo reciente, en especial de aquellos que transcurren desde comienzos de los años 90 hasta el presente. El primer aspecto que demanda nuestra atención es el desempeño en materia de crecimiento económico. Los datos indican

que ha habido logros importantes en materia de estabilidad de precios y control de los desequilibrios fiscales, dos males endémicos de la región. En parte como resultado de las políticas aplicadas, pero muy especialmente como consecuencia de un cambio en el contexto mundial, se produjo un importante reflujo de capitales hacia la región a partir de los años 90 que facilitaron los recursos para la adopción de importantes reformas estructurales. Sin embargo, la expectativa de que esas reformas junto al mejor desempeño fiscal y la baja inflación condujeran a un mayor crecimiento económico y a una expansión sostenida de la tasa de inversión no se materializó. En 1991-2003, la tasa promedio anual del crecimiento del PIB fue tan solo de 2,6%, menos de la mitad de la registrada entre 1950-80, y se ubica a distancia lejana del 6% observada en el Sudeste Asiático en los mismos años.

Además de bajo, el crecimiento económico de la región ha sido volátil, con recurrencia de ciclos asociados a los vaivenes del financiamiento externo. Esto ha tenido costos muy grandes para la materialización de nuevas inversiones y ha sido un factor de pérdida para las empresas y un derroche de capital humano de los desempleados y sub-ocupados. Así entonces, el modelo de gestión macroeconómica que permitió avances tan significativos en aquellos frentes no tuvo el mismo éxito para proteger a las economías nacionales de los choques externos. Esta situación disparó efectos negativos sobre los procesos de reestructuración productiva y elevó la propensión a las crisis de los sistemas bancarios nacionales en varios países.

Es en el terreno social donde el panorama se presenta especialmente preocupante. A pesar del notable incremento del gasto público con fines sociales (60% por habitante entre comienzos de los noventa y los primeros años de esta década), la pobreza y la indigencia han crecido en la región: 227 millones de personas, 44% de la población, viven por debajo de la línea de pobreza, y el 20 % en la pobreza extrema. Una situación que muestra las serias dificultades de los países de la región para alcanzar los objetivos comunes establecidos en la Declaración del Milenio. Para reducir a la mitad el porcentaje de pobreza total en el año 2015 manteniendo constante la distribución del ingreso, se requiere una tasa de crecimiento del 5% promedio (3,5% por habitante), aunque este valor esconde fuertes diferencias entre países. Quisiera enfatizar que, en una región caracterizada por el mayor nivel de inequidad del mundo, congelar el patrón distributivo parece moralmente inadmisibles. De acuerdo con nuestras estimaciones, pequeñas mejoras en la distribución del ingreso reducirían

considerablemente las tasas de crecimiento necesarias para lograr los objetivos de disminución de pobreza.

El tercer aspecto que corresponde destacar es la mayor apertura comercial y la expansión del comercio: el promedio de la región duplicó su coeficiente de apertura en los últimos 20 años. En este período las exportaciones se expandieron a las tasas más elevadas de la historia de la región, se diversificaron productos y, en algunos casos, mercados de destino y, también, se amplió el contenido tecnológico de las ventas externas. Sin embargo, las exportaciones más dinámicas estuvieron asociadas a las actividades de ensamble con un elevado contenido de insumos importados. En parte por esta razón, las importaciones de la región se acrecentaron todavía más que las exportaciones. A ello se sumó la brusca y amplia reducción de aranceles, en un contexto bastante extendido de apreciación de las monedas que abarató, en términos relativos, las importaciones.

El resultado en términos macroeconómicos fue un deterioro estructural de la relación entre crecimiento y balanza comercial. En el período 1990-2000, el déficit comercial se amplió a cifras similares a las de 1970, pero se correspondió con crecimientos del PIB casi 3 puntos porcentuales más bajos. Al tiempo que la región experimentaba estos cambios, el avance de las negociaciones multilaterales de liberalización del comercio ha sido escaso. Los obstáculos que traban el acceso a los mercados para los productos de nuestros países siguen presentes y esto representa una asimetría que condiciona las opciones y estrategias de desarrollo productivo. Por otro lado, el mayor énfasis que han cobrado los acuerdos bilaterales dentro de la región, no alcanzan a compensar el estancamiento de las negociaciones multilaterales e incorporan nuevas problemáticas que abordaremos en una sesión posterior.

El cuarto aspecto que deseo subrayar se vincula a las consecuencias de la apertura. Durante los últimos años las exportaciones de la región se mostraron muy dinámicas, creciendo a un ritmo sin precedentes en las últimas décadas. Por otra parte, en línea con una tendencia global, pero mucho más acentuada en la región, la relación entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento de la actividad económica aumentó considerablemente. Mas allá del menor impacto de las exportaciones en la estructura productiva que caracteriza este período, entendemos que el aumento de esta relación corresponde a una etapa de transición estructural, caracterizada por una rápida liberalización comercial, donde las empresas

productivas se enfrentaron a profundos cambios de las reglas de juego. Si bien surgieron nuevas actividades, en lo esencial no primó la creación de una nueva estructura productiva sino la destrucción inicial del segmento más frágil de la base pre-existente. Por cierto, los actores productivos locales enfrentaron esos cambios con importantes asimetrías de información y en condiciones desiguales de acceso al crédito, a la tecnología y al comercio. De esto se han derivado respuestas muy disímiles del aparato productivo, lo cual ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región, y sobre todo, ha dado origen a una fuerte exclusión de personas y empresas en el tránsito hacia la modernización productiva.

La desigual capacidad de respuesta de los agentes productivos ayuda a explicar la actual concentración de las inversiones nuevas en pocos sectores y empresas. Mientras en la región se han establecido o consolidado grandes empresas, muchas de ellas articuladas internacionalmente, las unidades más pequeñas, urbanas y rurales, han desaparecido o han debido trasladarse al sector informal de la economía, el cual ha aumentado su tamaño. Hacia fines de los 90, casi la mitad de la ocupación era de características informales mientras que en 1980 era levemente superior al 30%. La tasa de desempleo urbano se elevó de un 6.9% en 1990 a un máximo de 10.6% en 2003, la más alta en la historia de la región.

Frente al endurecimiento de las condiciones en el mercado, la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral fue un factor de compensación. De hecho, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, donde se sumó especialmente al sector informal, ha cumplido las veces de un sistema de protección familiar ante la creciente precariedad del empleo. En resumidas cuentas, la falta de trabajo transformó la vulnerabilidad económica en vulnerabilidad social, dejando en evidencia la carencia de un sistema de protección frente a los riesgos del desempleo y el subempleo.

Tal como mencionamos anteriormente, en los últimos años América Latina y el Caribe apostó con fuerza por la integración en la economía global, ya que fue la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión programas de liberalización económica. Atendiendo tanto a los resultados económicos y a su contracara social, los resultados son bastante inferiores a las expectativas. La CEPAL sostiene que es necesario construir sobre lo ya conseguido, pero también es preciso superar las brechas existentes y abordar los temas aún no tratados. ¿Qué hacer entonces frente a esta realidad? Al respecto, proponemos un mensaje fuerte y explícito: debemos ocuparnos del

desarrollo productivo de nuestros países. Las transformaciones que deseamos no ocurrirán de manera mágica ni espontánea. Siendo ésta la tarea, cabe precisar ahora qué entendemos por desarrollo productivo en nuestro trabajo.

El elemento constitutivo básico es el cambio estructural de la producción, es decir, la variación del nivel y la composición sectorial de las actividades productivas. Las imágenes habituales de incorporación y desaparición de actividades, de sectores productivos y de empresas, la dinámica de la incorporación del conocimiento aplicado, la generación y ritmos diversos de creación de empleo, las formas de ocupación territorial y modos de explotación de los recursos naturales son, entre otras, representaciones válidas del concepto. Y como sabemos, este nuevo entramado de la producción y del trabajo no sólo tiene lugar en el espacio económico e institucional limitado a las fronteras nacionales.

Las relaciones con el resto del mundo son un ingrediente esencial de estas transformaciones productivas. Más aún, un elemento básico del análisis de CEPAL es que la dinámica de este cambio en el plano doméstico está estrechamente asociada al marco internacional. Y que la comprensión de la interacción de ambas dimensiones es clave para el diseño de una estrategia y políticas para el desarrollo productivo. La CEPAL interpreta que mejorar las bases de este desarrollo productivo es el instrumento más apto para la creación de empleo, de ingresos y, por esta vía, de reducción de la pobreza. Es cierto que la exclusión e inequidad que caracteriza a nuestra región requiere de políticas públicas, especialmente en el gasto social canalizado eficazmente. Pero aún en el mejor de los escenarios, estas acciones estarán condenadas al fracaso si no se consolidan actividades de producción capaces de crecer de manera sostenida y competir internacionalmente. Habiendo mencionado lo anterior creo que resulta evidente la complejidad del fenómeno bajo análisis.

¿Es factible delinear una carta de navegación útil, capaz de articular políticas públicas en ámbitos tan diversos y que presentan además particularidades en cada país?

Son varios los elementos a tener en cuenta a la hora de construir una respuesta, y el primer ingrediente básico es aquél que concierne al punto de partida del planteo. La inconformidad con los efectos de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento económico y equidad social va

dando pie a una visión alternativa a la que predominaba a principios del decenio pasado. Este cambio se puede resumir como la transición de un enfoque cuyo lema era “más mercado y menos Estado” a otro que, sin renegar de los progresos logrados, postula que “más mercado requiere un mejor gobierno”.

En segundo lugar, es necesario establecer un nuevo equilibrio entre las iniciativas privadas y el interés público, prestando especial atención a la cohesión social y a la igualdad de oportunidades. En varios países de la región, muchos ciudadanos y grupos sociales han ido perdiendo su sentido de pertenencia. Es necesario superar estas tendencias centrífugas a través de la creación de “más sociedad” lo que significa alentar la participación en las instituciones de la democracia, tolerancia a las diferencias y mayor predisposición al compromiso. Esto se ve facilitado cuando existe una visión compartida de cómo crear un futuro inclusivo, que debería expresarse en la adopción de compromisos recíprocos, especialmente en el caso del sector empresarial, y no tan sólo en la obtención de rentas o concesiones unilaterales del Estado.

Pero nuestras economías son, como hemos mencionado, más heterogéneas que en el pasado y que otros países en desarrollo. Como se explica en el informe, nuestra estructura económica funciona sobre la base de “tres velocidades”: el grupo de las empresas informales, las empresas medianas y pequeñas y las grandes empresas nacionales y extranjeras. Por ello es necesario adoptar políticas públicas activas que apunten a compensar los desniveles del campo de juego, mediante acciones específicas orientadas a eliminar los obstáculos que afectan de distinta manera a las unidades productivas.

La adopción de estrategias diferenciadas exige más que nunca un aumento considerable de la transparencia de las políticas públicas. Esto refuerza su legitimidad y mejora de manera importante su diseño, a partir de la interacción fecunda con sus destinatarios. Asimismo es necesario que se instrumenten mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan aprender de los éxitos y fracasos y, en consecuencia, enmendar el rumbo o introducir ajustes para alcanzar los objetivos trazados. En conjunto, estos requerimientos señalan la importancia de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones de la democracia, de los mecanismos de representación, y la calidad de los funcionarios públicos en áreas estratégicas. Estos elementos darían mayores posibilidades de desarrollo a nuestros países, al tiempo que

les permitiría competir en la economía global, con una perspectiva más digna para sus ciudadanos.

En el curso de la jornada de hoy seguiremos analizando e intercambiando ideas sobre estos aspectos en el Seminario que dará inicio a continuación de esta sesión. Como ustedes pueden observar en el programa, tendremos un primer panel donde discutiremos los grandes desafíos que involucra esta tarea de desarrollo productivo. Por la tarde y en la primera parte de la jornada de mañana abordaremos diversos planos que convergen sobre la misma cuestión: la inserción internacional, la innovación tecnológica, el empleo y, circunscribiendo nuestro debate a una realidad específica, también habremos de analizar el impacto y los escenarios que se abren para Centroamérica en el marco del CAFTA.

Es nuestra intención que el informe que aquí presentamos, y el trabajo que realizaremos en torno del mismo, abran el debate y nuevas perspectivas para el diseño y aplicación de políticas de desarrollo productivo en nuestros países. Si nuestra labor permite el avance concreto de los temas de esta agenda, creo que la CEPAL estará presente, como en otras ocasiones del pasado, con una contribución positiva para el desarrollo de la región.

Muchas gracias.