

PALABRAS DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,  
JOSÉ LUIS MACHINEA,  
EN LA INAUGURACIÓN DEL TRIGÉSIMO PRIMER PERÍODO DE  
SESIONES

Señor Presidente de la República Oriental del Uruguay, Doctor Tabaré Vázquez,

Señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, señor Reinaldo Gargano

Señor José Antonio Ocampo, Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Naciones

Señor Enrique Iglesias, Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana

Señora Rebeca Grynsperg, Directora para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Señor Didier Operti, Secretario General de ALADI

Señor Carlos Alvarez, Secretario Ejecutivo del MERCOSUR

Señores Ministros y Señoras Ministras

Señoras y señores representantes de los países miembros de la CEPAL

Señoras y señores representantes de las Agencias de las Naciones Unidas

Señoras y señores representantes de las organizaciones internacionales con sede en la República Oriental del Uruguay

Autoridades nacionales

Representantes de las organizaciones no gubernamentales y de la Sociedad Civil

Señoras y señores

Ante todo, señor Presidente, quisiera agradecer calurosamente la invitación a realizar el trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL en la República Oriental del Uruguay. En segundo lugar, quisiera agradecer a su Cancillería y a los representantes de los otros ministerios con los que hemos estado trabajando, por su apoyo y su compromiso. La tradicional cordialidad y la conocida hospitalidad de esta gran nación son virtudes que admiramos todos los latinoamericanos y caribeños.

El pensamiento y la acción de la CEPAL se han beneficiado ampliamente por la presencia de varias personalidades uruguayas. Además de Enrique Iglesias, un verdadero embajador de nuestra región, nos hemos beneficiado de los aportes de Aldo Solari, Danilo Astori, Walter Cancela, Alberto Couriel, Germán Rama, Octavio Rodríguez y Mario Bucheli, entre varios otros. También por esta contribución de profesionales destacados quisiéramos agradecer al Uruguay.

Tal como le comentáramos cuando usted nos visitó como candidato presidencial, la CEPAL viene promoviendo desde los años noventa un nuevo marco para el desarrollo de los países de la región, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Nuestra propuesta se podría resumir diciendo que el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas exige una transformación de sus estructuras productivas, que vaya acompañada de un proceso intenso de formación y preservación de su capital humano. En otras palabras queremos desarrollarnos e integrarnos con éxito al mundo conjugando nuestro crecimiento con niveles cada vez mayores de equidad social.

Por ello el marco propuesto actualmente por la CEPAL insiste en la importancia de elevar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer una democracia política participativa e incluyente.

Señor Presidente, quisiera referirme brevemente a algunos de los elementos de nuestra propuesta. Debo comenzar señalando que América Latina y el Caribe padece hoy de dos males que amenazan con volverse crónicos: por una parte, un crecimiento bajo y volátil y, por otra, niveles inaceptablemente altos de desigualdad social y una pesada persistencia de elevados niveles de pobreza e indigencia.

Además de las grandes desigualdades en la distribución del ingreso, la falta de equidad es la síntesis de estructuras económicas y sociales muy segmentadas, que han dado origen a una profunda exclusión social. Estas desigualdades son, a la vez, causa y efecto de otras disparidades. Entre ellas, las que se derivan de la educación y el empleo, y las que corresponden a las adscripciones étnicas y de género, a la distribución territorial de la población y los recursos, y a la dinámica demográfica, todo lo cual debilita nuestro desarrollo democrático.

La distribución del ingreso de los hogares refleja las diferencias existentes entre distintos segmentos sociales en lo que se refiere al acceso a la educación, al conocimiento, al patrimonio, al empleo y al financiamiento productivo. A su vez, estos factores se reflejan en los ámbitos institucional y

político, ya que una sociedad inequitativa tiende a crear instituciones económicas y sociales que perpetúan los privilegios de los actores más influyentes.

Por ello, la CEPAL ha venido abogando por que se amplíe la igualdad de oportunidades por la vía de la educación, se reviertan las dinámicas excluyentes de mercados de trabajo caracterizados por una creciente heterogeneidad estructural, se facilite el acceso y la redistribución de activos, y se fortalezca la democracia política con pleno ejercicio de la ciudadanía.

En el documento que presentaremos proponemos avanzar en esta línea: concentramos nuestra atención en la protección social y, en particular, en la protección ante los riesgos de la vejez, la enfermedad y la pobreza extrema.

Universalizar y mejorar la protección social es un desafío que hoy recorre el debate político, ocupa titulares de prensa y ronda como urgencia en nuestras conciencias. Muchos de nuestros ciudadanos y ciudadanas se sienten impactados por la incertidumbre respecto del futuro laboral, la cobertura de la seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares.

A través de las propuestas que someteremos a discusión se procura tender puentes entre los derechos económicos y sociales de los ciudadanos y el diseño de instituciones y políticas que permitan producir y asignar los

recursos necesarios para reforzar su exigibilidad en términos de mayor acceso, mejor financiamiento y más solidaridad.

Aunque las reformas necesarias dependen de la situación de cada país, en general es preciso establecer un mejor equilibrio y complementariedad entre los incentivos para participar en los esquemas de protección social - enfoque privilegiado en los años noventa- y la solidaridad. El poner exageradamente el acento en los incentivos, en desmedro de la solidaridad, no sólo afecta la equidad sino que además ha sido incapaz de ampliar la cobertura de la seguridad social, incapacidad que ha sido una de las principales motivaciones de las reformas emprendidas.

Avanzar en los niveles de protección social no es un tema separado del logro de tasas de crecimiento altas y sostenidas. Como bien sabemos, el tema de la equidad no se agota en el ámbito de las políticas sociales. La razón es simple: los importantes adelantos que podemos lograr en el ámbito social se verían potenciados en el contexto de un mayor crecimiento económico basado en la transformación productiva, que brindara oportunidades a las empresas más postergadas y generara nuevos empleos y ocupaciones de mayor calidad.

En el caso de nuestra región, la heterogeneidad estructural entre sectores económicos, regiones y estratos de empresas se ha acentuado considerablemente en el último cuarto de siglo. Además, en el pasado más reciente desaparecieron numerosas empresas pequeñas y medianas que no se

reinsertaron en el proceso de modernización productiva. Como consecuencia de ello, éste no fue un proceso de destrucción creativa, sino que trajo aparejadas serias consecuencias económicas y sociales.

En nuestras publicaciones hemos destacado la interdependencia existente entre la dinámica estructural y la evolución de los agregados económicos. Dado que nuestra región presenta grandes fallas de coordinación entre agentes, y un acceso muy disímil a la información y los factores productivos, esta interdependencia adquiere ribetes muy especiales. En efecto, la heterogeneidad productiva da origen a una dinámica de “tres velocidades” que, *grosso modo*, corresponden a las grandes empresas, las medianas y pequeñas del sector formal, y las microempresas informales.

En ese contexto, la interdependencia entre crecimiento y productividad sólo se aplica a algunos actores económicos. Ampliar el círculo virtuoso que ella representa al conjunto del aparato productivo exige la adopción de políticas públicas activas y de una voluntad política que apunten a “nivelar el campo de juego”, mediante una estructura de apoyos e incentivos diferenciada y articulada en torno a tres grandes estrategias: inclusión, articulación y densificación. Eso es lo que afirmábamos en el documento presentado por la Secretaría en el anterior período de sesiones.

Un crecimiento alto y sostenido evidentemente contribuiría a la transformación productiva. Pero para que ésta se produzca es necesario superar las condiciones de nuestro pasado reciente, pues el crecimiento

económico ha sido magro y volátil en el último cuarto de siglo. Para poner fin a esta tendencia debemos promover una mayor inserción externa y, muy especialmente, mejorar su calidad. Sin embargo, debemos ser conscientes de que el acceso a nuevos mercados crea oportunidades y genera nuevos desafíos. Para aprovechar las oportunidades plenamente, debemos poner en marcha políticas que permitan densificar la estructura productiva, entre otras cosas, agregando valor y, sobre todo, conocimiento a las exportaciones. Son componentes esenciales de esta estrategia la capacitación de nuestros recursos humanos y el desarrollo de sistemas amplios de innovación capaces de reproducir, adaptar y crear.

En el mismo sentido quisiera insistir en la necesidad de crear condiciones macroeconómicas que alienten el crecimiento. Desde los años noventa hemos conseguido avances que felizmente se han mantenido, sobre todo en lo que respecta al control de la inflación y de los desequilibrios fiscales, y el perfeccionamiento de las instituciones fiscales y monetarias. Debemos construir a partir de esos logros, prestando más atención al sector real de la economía.

Al igual que la inflación alta y variable, la inestabilidad real tiene grandes costos económicos y sociales, pues desincentiva la inversión y el desarrollo productivo y afecta especialmente a los más pobres, porque provoca una reducción del empleo y restringe el acceso a la protección social. Por eso es necesario adoptar políticas que permitan mitigar los altibajos de los ciclos económicos mediante el uso de instrumentos contracíclicos. Esencialmente, las políticas contracíclicas permiten actuar

con cautela en los períodos de bonanza, a fin de disponer de mayores márgenes de maniobra en los períodos recesivos y así atenuar las restricciones financieras y aliviar las necesidades de ajuste. Esto permite asegurar los avances logrados y defenderse de los vaivenes de los ciclos de la economía mundial.

Por último, quisiera destacar la importancia de concertar acuerdos sociales amplios y de revalorizar el papel que puede desempeñar el Estado cuando se trata de encarar las tareas mencionadas. La posibilidad de enfrentar satisfactoriamente los desafíos señalados sería mayor si se pudiera desarrollar una visión común de la creación de un futuro incluyente. Para ello deben concertarse acuerdos a largo plazo, explícitos o implícitos, entre el Estado y los actores sociales, respecto de los objetivos y la secuencia de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos.

En este sentido, la calidad (transparencia, apertura y legitimidad) del andamiaje institucional es esencial para catalizar iniciativas dispersas y generalmente contrapuestas. Este es un proceso, muy complejo a veces, que exige una voluntad constante de diálogo y de “construcción de confianzas”, es decir, de una visión de país compartida en sus lineamientos esenciales. Pero también exige resultados visibles, que refuercen la voluntad de actuar en una determinada dirección y contribuyan a que el proceso sea sostenible.

Asimismo, debemos ser concretos en relación con los instrumentos de que disponen los gobiernos para instrumentar políticas. Como ha sostenido



la CEPAL, la solidez o la fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o la debilidad del pacto fiscal que legitima el papel del Estado y el alcance de sus responsabilidades en las esferas económica y social. Un acuerdo político básico de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, la composición y la tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento. Por consiguiente, es urgente renovar el pacto fiscal subyacente en las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Más allá de las mejoras que puedan introducirse en la distribución primaria del ingreso mediante políticas de desarrollo productivo que permitan reducir la heterogeneidad estructural, será necesario aumentar los recursos públicos para atender las necesidades a corto plazo.

Esto puede lograrse por tres vías complementarias: ampliando la recaudación fiscal, aumentando y protegiendo la participación del gasto público social en el presupuesto, y mejorando la calidad y el efecto distributivo de los programas y los proyectos públicos orientados al área social que permite inspirar confianza entre los contribuyentes acerca del buen uso de sus aportes. No existen respuestas únicas en circunstancias tan variadas como las que caracterizan a nuestra región, pero el común denominador es la necesidad de fortalecer la institucionalidad. Así como en los años noventa pudimos consolidar una mejor institucionalidad económica, en esta década deberíamos abocarnos a la construcción de una institucionalidad social más sólida y eficaz.

La oportunidad de elaborar argumentos, razonamientos y políticas en esta materia es muy propicia fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, hemos aprendido que no existen soluciones simples, universales ni mágicas como se pensó alguna vez a partir de una visión puramente doctrinaria. En segundo término, el panorama actual de la región ofrece buenas oportunidades, gracias a ciertos cambios positivos provenientes del exterior (términos de intercambio favorables, bajas tasas internacionales de interés y, en algunos países, cuantiosas remesas familiares). En consecuencia, surge una buena posibilidad de explorar los márgenes de maniobra en el ámbito productivo y, sobre todo, de decidir cómo aprovechar esa coyuntura en cada país.

Estos fenómenos definen la singularidad del momento actual en relación con la viabilidad de emprender nuevas reformas y perfeccionar las ya realizadas pero que no dieron resultados satisfactorios, es decir, de "reformular las reformas" en la jerga de la CEPAL. ¿En qué consiste esa singularidad? Por una parte, el contexto externo favorable y la responsabilidad que han demostrado los gobiernos de la región han atenuado la presión sobre la gestión macroeconómica, reduciendo la vulnerabilidad ante posibles conmociones de origen externo. Por otra, se observa una cierta fatiga en la aplicación de las reformas, que dificulta el logro de los acuerdos necesarios para que éstas tengan las consecuencias deseadas. Esto explica la importancia de contribuir a forjar consensos, fomentando el diálogo y el entendimiento entre los actores relevantes.

En tal sentido, señor Presidente y señores delegados, quisiera concluir diciendo que no puede haber una democracia efectiva si se dejan al margen de la agenda pública elementos claves de la organización económica y social como los que hemos mencionado, entre otras las políticas de protección social, en las que se deberían tomar debidamente en cuenta las imprescindibles consideraciones sobre acceso, financiamiento y solidaridad. Catalizar este debate es tarea primordial del sistema político, que debe ofrecer a la ciudadanía múltiples alternativas de ordenamiento económico y social. Sin el intercambio de ideas que ese debate supone, la política sólo puede empobrecerse y perder sentido. Por consiguiente, debemos recuperar el valor de la política, para ofrecer opciones y orientar la vida en democracia. En tal sentido, la historia de su nación, señor Presidente, y lo que usted está haciendo en su gobierno nos indican un camino posible de progreso.

Muchas gracias una vez más por su presencia, su hospitalidad y su apoyo.