

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA
LC/L.2147
31 de mayo de 2004
ORIGINAL: ESPAÑOL

**CEPAL: PRIORIDADES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
EN LOS PRÓXIMOS AÑOS**

Este documento fue preparado por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

04-5-0423

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 y del mundo.

Tras una era de gran intervención estatal y proteccionismo, se esperaba que las reformas orientadas al mercado, incluida la liberalización comercial, brindarían la base para un crecimiento rápido del mundo en desarrollo, sobre todo en el contexto de la globalización. Aunque la década de 1990 se caracterizó por importantes logros a nivel macroeconómico, como el descenso de la inflación, el rápido aumento de las exportaciones y el incremento de la inversión extranjera directa, también mostró un crecimiento económico reducido (un promedio anual del 2,6%), una productividad insuficiente en términos generales, altos niveles de desempleo, pobreza y disparidad en materia de ingresos.

Por lo tanto, para los países de América Latina y el Caribe, las expectativas derivadas de las reformas económicas no se han materializado, generando en muchos casos una gran frustración. Una de las lecciones aprendidas es que la estabilidad macroeconómica, las economías abiertas y la participación más activa del sector privado en la producción de bienes y la prestación de servicios no son suficientes para producir el crecimiento y aun menos para traducirse en desarrollo, que equivale al crecimiento sostenible con equidad social. Como demuestra la historia, el desarrollo es un proceso complejo y, lo que es más importante, depende de las particularidades de cada país. De hecho, se trata casi de una estrategia “a la medida”, que debe tener en cuenta la realidad política, económica, institucional y social específica del país considerado.

Por otra parte, también hemos aprendido que, desde un punto de vista macroeconómico, una inflación baja y una deuda pública manejable son elementos fundamentales de cualquier estrategia, pero no bastan. Un déficit sostenible en cuenta corriente, precios relativos “correctos” y políticas orientadas al ahorro en los “buenos tiempos”, para poder aplicar políticas contracíclicas, son también elementos fundamentales de una estrategia de desarrollo. El estado de derecho y el cumplimiento de los contratos deberían complementarse con la participación más activa del Estado en el diseño y la aplicación de políticas orientadas a producir cambios sistémicos en la estructura productiva. Estas políticas deberían incluir innovación (creación, adaptación y adopción de nuevas tecnologías), acumulación de capital humano e incentivos a las pequeñas y medianas empresas, y a la creación de nuevas empresas y sectores dinámicos. Estas políticas son elementos esenciales para influir en el ritmo del crecimiento económico. Un Estado más pequeño no debería significar un Estado inexistente, como muchos afirmaron en los años noventa. América Latina y el Caribe necesita que la contraparte de más mercado sea un mejor Estado.

El desafío consiste en encontrar la forma de aplicar estas políticas en un mundo globalizado. Creemos que fortalecer los acuerdos de integración regionales y subregionales, como plataforma para la integración mundial, conlleva ventajas claras. Como ha afirmado en repetidas ocasiones la CEPAL, una alternativa radica en el “regionalismo abierto”. En años recientes, la integración de América Latina ha sido objeto de fuertes tensiones, que sólo se pueden superar mediante un compromiso político renovado con la profundización de los procesos de integración en curso. Esto significa que, más allá de la liberalización del comercio y el establecimiento de normas en la materia, existe una notable demanda de cooperación macroeconómica y financiera, armonización de los regímenes regulatorios, infraestructura física complementaria, defensa del patrimonio común de la región y avance gradual en la integración social.

Para enfrentar estos desafíos, la CEPAL propone poner mayor énfasis en cinco temas prioritarios siguientes:

- **Integración hemisférica.** La proliferación de acuerdos bilaterales entre los países de América Latina y el Caribe, y los Estados Unidos demuestra que es más difícil que antes concretar alianzas estratégicas entre los países latinoamericanos a favor de la integración regional. Estos acuerdos, aunque puedan resultar convenientes según el punto de vista del país que los celebra, se traducen en una perspectiva poco alentadora para la región en su conjunto. Entre sus resultados se cuentan el escaso poder negociador, el desvío del comercio en favor del norte y en perjuicio del comercio intrarregional y altos costos de transacción en relación con múltiples normas de origen. Dado el avance de estos acuerdos, es necesario reflexionar sobre cómo hacerlos compatibles con la profundización de la integración regional. Para ello es importante entender los efectos de este tipo de acuerdos en los tratados subregionales y de estos últimos en los primeros. La CEPAL debe poner al servicio de los países capacidades técnicas de asesoramiento en sus numerosas negociaciones, así como de brindar lineamientos que apoyen en el diseño e implementación de la mejor estrategia regional.
- **Incremento del potencial productivo de la región.** La transformación de las estructuras de producción debe ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo. El progreso en este frente requiere una asociación innovadora entre el sector público y el privado, políticas estatales idóneas y estratégicas e instituciones eficientes. Como se verá más adelante, la CEPAL está analizando las estrategias orientadas al aumento de las capacidades productivas de los países de América Latina y el Caribe con mayor detenimiento. Los esfuerzos se concentran en las políticas que facilitan estructuras económicas flexibles, que contribuyan a la incorporación de conocimientos, valor agregado y un mayor acceso a los mercados mundiales.
- **Migración internacional.** Durante varias décadas, la región registró una movilidad del capital muy elevada y una movilidad de la mano de obra muy reducida. Sin embargo, en la última década se ha puesto de manifiesto la importancia relativa de la emigración hacia el norte. Las remesas de esos migrantes hacia sus países de origen han aumentado de manera sustancial, y el año pasado representaron un ingreso de fondos a la región mayor que la inversión extranjera directa. El aumento de la movilidad de la mano de obra plantea nuevos desafíos tanto en el aspecto económico como en el social, sobre todo en lo concerniente a las mujeres y los jóvenes. Es necesario evaluar los vínculos entre los efectos sociales y económicos de las remesas en lo referente a la pobreza y las actividades productivas. De lo anterior surgen varios temas, a saber, la motivación económica que se encuentra detrás de la migración, los vínculos financieros entre los trabajadores migrantes y su grupo familiar en el país de origen, la integración política y cultural de los migrantes, entre otros. La CEPAL está abocada a encontrar respuestas a esta problemática, para lo cual, por un lado, debe trabajar en la complejidad de los aspectos involucrados y por otro, debe presentar propuestas a los países de la región, que eventualmente puedan incorporarse a las políticas públicas.
- **Aumento de la cohesión social.** La elevada incidencia de la pobreza y las enormes disparidades en la distribución de los ingresos son muy comunes en los países de América Latina y el Caribe. Si bien el avance en este frente requiere que el proceso de desarrollo se consolide, las políticas sociales pueden abordar algunos de los desafíos. Por lo tanto, se deben dirigir esfuerzos políticos al diseño de un pacto fiscal que satisfaga la necesidad de

financiamiento de las redes de protección social y, al mismo tiempo, de desarrollo de capital humano y social. En este sentido, se propone evaluar el impacto de las diferentes políticas sociales en la distribución del ingreso y la pobreza.

- **Desarrollo sostenible.** La incorporación efectiva de la dimensión ambiental en la agenda del desarrollo plantea demandas adicionales a las estrategias económicas y sociales. La CEPAL está orientando sus esfuerzos al análisis de los vínculos entre la dimensión económica y la ambiental. En este sentido se están explorando por una parte, las oportunidades que se abren al internalizar costos ambientales en sectores productivos dinámicos a través de la innovación tecnológica y métodos de producción más limpia. Por otro, valorar la singularidad de la región en cuanto a su dotación de recursos naturales, incluyendo el potencial adicional que ofrece al proveer servicios ambientales hoy ya valorados a nivel global.

Muchos de los temas anteriores han sido el centro de atención de Cumbres Globales en la década de los noventa que culminaron en la Cumbre del Milenio en la cuál la mayoría de los Jefes de Estado de los países miembros de Naciones Unidas adoptaron los Objetivos del Milenio como plan de ruta para combatir la pobreza. La CEPAL, de acuerdo con sus mandatos, está trabajando de manera activa en el seguimiento integrado de las cumbres mundiales desde una perspectiva regional, con el objetivo de prestar cooperación y apoyo a los Estados miembros, particularmente en lo referente a la evaluación y a las propuestas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por último, pero no por ello menos importante, los efectos de los acontecimientos económicos y sociales en la estabilidad política de las frágiles democracias de la región merecen una considerable atención, como parte de los esfuerzos de las Naciones Unidas en el campo de la prevención de conflictos. Esto requiere una agenda coherente de la organización en el nivel regional y nos hará reexaminar la cooperación interinstitucional en conjunto con las demás agencias y organizaciones del sistema multilateral e interamericano, lo que supone instituciones más fuertes, organizadas en una red regional, que medie entre los niveles mundial y nacional. La CEPAL se encuentra en una posición particularmente adecuada para responder a estos desafíos y ofrecer un método de análisis multidisciplinario, acorde con los rasgos específicos de la región y que tenga por único fin prestar asistencia a los Estados para el avance de su desarrollo económico y social.

Este año (28 de junio al 2 de julio, en San Juan, Puerto Rico) se celebra el trigésimo período de sesiones de la CEPAL, que convoca bianualmente a los Estados miembros de la Comisión. Esta es una ocasión privilegiada para hacer un balance económico, político y social de la región y mirar en conjunto —Secretaría y gobiernos— cuáles son los temas emergentes, las prioridades y los instrumentos que CEPAL puede poner al servicio del desarrollo de los países de la región.

Como es tradicional en los períodos de sesiones de la CEPAL, la Secretaría desea aprovechar la reunión de San Juan, Puerto Rico, para analizar en profundidad uno de los cinco temas anteriormente planteados y que ha sido objeto de interés particular para sus países miembros. El tema seleccionado para esta ocasión es “Desarrollo productivo en economías abiertas”.

Con el objeto de contar con un documento que sirva de base para el análisis del tema y de acuerdo con su práctica, la Secretaría está elaborando un documento que pondrá a disposición de los países miembros con la debida antelación. En este documento se discuten las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe en el contexto de economías abiertas con una mirada

multidimensional. Este documento recoge los análisis y conclusiones más recientes de la CEPAL en el ámbito de la interrelación entre las políticas micro y macroeconómicas.

La frustración de la región en términos de crecimiento y equidad, con las reformas de los noventa, requiere la formulación de un nuevo paradigma. Este nuevo paradigma parte de la comprensión de que no sólo es necesario ampliar los mercados sino también mejorar el gobierno. Más aún, cada vez gana más adeptos el concepto de que la ampliación de los mercados sin políticas públicas complementarias no sólo es insuficiente para lograr un crecimiento sostenido y una mejor distribución del ingreso sino que, muchas veces, puede ser contraproducente.

La necesidad de políticas públicas para impulsar el desarrollo productivo plantea un interrogante inmediato acerca de las estrategias más adecuadas para tal fin. Esas estrategias deben necesariamente nutrirse de la historia de la región, con sus aciertos y sus errores; partir del reconocimiento de la realidad y las potencialidades de cada país; advertir que las políticas de desarrollo productivo en economías abiertas implican un desafío distinto que las aplicadas durante el período de sustitución de importaciones; tomar en cuenta tanto las restricciones presupuestarias relacionadas con las demandas sociales como las capacidades institucionales de formulación de política económica y, por último, considerar que la aplicación políticas públicas y el logro de ciertos objetivos trascienden el impulso estatal y exigen la interacción con el sector privado.

Por otra parte, el diagnóstico de la región muestra, como tantas veces ha insistido la CEPAL, un nivel de heterogeneidad sustancialmente superior al de otras regiones, lo que dificulta que las ganancias de productividad de ciertos sectores se transmitan al conjunto del aparato productivo. Esta persistente heterogeneidad se traduce en la existencia de tres tipos de actores productivos, que avanzan a velocidades distintas y que pueden clasificarse a grandes rasgos, según su inserción legal en las economías y su tamaño, en empresas informales, pymes y empresas grandes. Las empresas informales, por su estructura y capacidad, presentan la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de aprendizaje. Las pymes formales cuentan con pocos recursos para aumentar sus capacidades, operan usualmente en mercados poco exigentes y tienen escasas posibilidades de beneficiarse de las externalidades que fortalecerían su competitividad. Por último, el segmento más avanzado, compuesto por grandes empresas con productividad cercana a la de la frontera internacional, carece, en general, de capacidad de innovación.

La estrategia de desarrollo productivo enfrenta un gran desafío: el mayor crecimiento de la productividad no puede limitarse a un área específica de la economía (grandes empresas, empresas exportadoras y enclaves de alta productividad) sino que debe también aumentar la eficiencia de las empresas rezagadas tecnológicamente, acortando la distancia que las separa de las más eficientes. En otras palabras, es preciso disminuir la heterogeneidad estructural que ha caracterizado a la región durante décadas.

Por lo tanto, los desafíos pendientes son: a) reducir la brecha de productividad con la frontera internacional; b) disminuir la heterogeneidad; y c) promover un patrón de inserción externa más intensivo en conocimientos y con un mayor contenido de valor agregado local. Por lo tanto, las políticas productivas deben centrarse en la incorporación de conocimientos, es decir de innovación, definida como la capacidad de adoptar, adaptar y crear conocimientos.

Asimismo, se deben poner en marcha políticas específicas a nivel sectorial. Estas políticas deben tomar en cuenta las ventajas comparativas existentes, pero no sólo con el fin de ayudar a mejorar la competitividad sino, y muy especialmente, de agregar valor y conocimiento a las actividades capaces de

aprovechar el dinamismo de los mercados externos. La creación de nuevos sectores, ligados a las actividades primarias de exportación, forma parte de la estrategia exitosa de varios países con recursos naturales abundantes y puede ser una opción interesante para la región. Asimismo, los sectores manufactureros no dependientes de los recursos naturales, respecto de los cuales la inserción internacional de la región se ha incrementado, exigen políticas de desarrollo de nuevas actividades que permitan exportar más valor agregado nacional y, en particular, más conocimientos. Por último, la generación de ventajas comparativas dinámicas allí donde la existencia de recursos humanos o naturales revelen un potencial de desarrollo, abren un espacio para la creación de nuevas actividades.

Como fue mencionado el diseño de una estrategia de desarrollo productivo debe partir del reconocimiento de que los recursos disponibles distan mucho de los utilizados en el período de sustitución de importaciones. Ello obliga a ser muy selectivos en cuanto a la orientación de las políticas y a diseñar muy cuidadosamente los instrumentos, adaptándolos a la necesidad de aplicar “incentivos suaves”, por oposición a los “incentivos fuertes” de la época de sustitución de importaciones. Asimismo, la eficacia y la legitimidad pública de las políticas que se impulsen requieren que se preste especial atención a las cuestiones inherentes a la implementación y al fortalecimiento de los mecanismos de evaluación.

Para que las políticas de desarrollo productivo sean eficientes, deben darse en un contexto favorable al aumento de la productividad. Con tal motivo, en el documento se analiza la necesidad de reformar el mercado laboral, a fin de hacerlo compatible con el proceso de globalización, pero incluyendo mecanismos de protección social.

Por otra parte, cuando el crecimiento no va acompañado de medidas de protección del medio ambiente no sólo es inconveniente, sino también insostenible a largo plazo, hecho que es especialmente relevante en el caso de países que basan sus exportaciones en recursos naturales. Pero además, tal como se afirma en el documento, la sostenibilidad ambiental representa una oportunidad para el desarrollo productivo de la región. El desarrollo de una adecuada infraestructura y la existencia de marcos regulatorios que permitan la transmisión de las mejoras en la productividad hacia el conjunto del aparato productivo también son cuestiones claves.

Del mismo modo, en el análisis se considera el marco institucional adecuado para el desarrollo, así como la necesidad de que las políticas macroeconómicas estén orientadas a evitar las fuertes oscilaciones del producto que caracterizaron a la última década y contribuyan a generar el nivel de financiamiento que requieren las actividades productivas. En último término, tratándose del desarrollo en economías abiertas, en el documento no se podía dejar de lado el análisis del contexto internacional, con los desafíos y restricciones que impone. Por tal motivo, se otorga un lugar destacado al examen de los mecanismos de inserción internacional mediante acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales.

Se espera que Puerto Rico represente una renovada oportunidad de abrir un espacio de diálogo entre los países miembros, representados por sus autoridades económicas y políticas, con un conjunto de expertos distinguidos tanto de Naciones Unidas como de la banca multilaterales y el sector privado. Esperamos que de ahí surjan las orientaciones para fortalecer la cooperación entre CEPAL y sus Estados miembros en el futuro próximo.