

PRÓLOGO

# Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores



NACIONES UNIDAS





# Prólogo

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha cumplido recientemente 70 años de fructífera labor promoviendo ideas, enfoques y lineamientos de política para el desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe. En este contexto conmemorativo, me es grato presentar el libro *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, en el que sus compiladores, Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres, nos brindan una detallada y acuciosa recopilación de 25 textos representativos de la producción intelectual de la CEPAL en el último decenio. Este nuevo volumen complementa las obras *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados (1998)* y *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008 (2010)*.

Este séptimo decenio de la CEPAL coincide también con el período de mi conducción como Secretaria Ejecutiva de la institución. Al asumir mi mandato, en julio de 2008, lo hice bajo la premisa de que el período que enfrentaría no consistía en una época de cambios, sino en un cambio de época en el comportamiento de la economía mundial y de sus efectos en la trayectoria de desarrollo de nuestra región. Esa premisa se sustentaba en las fuertes señales que daba el mundo en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. La crisis financiera que estalló inicialmente en el sector inmobiliario de los Estados Unidos se había transformado en la mayor crisis de la economía mundial desde la Gran Depresión de los años treinta.

La crisis mostraba las debilidades del patrón de crecimiento anterior, en particular los impactos de la financierización en la economía real. Pero esta crisis era solo una parte del problema. Otros, menos visibles, pero no menos graves, se estaban acumulando: la agudización de la desigualdad y de las tensiones sociales producto de la concentración de la riqueza y el ingreso en muchas economías desarrolladas y en desarrollo, y la acelerada destrucción del medio ambiente, una de las graves consecuencias del cambio climático, con potenciales efectos catastróficos para la vida en el planeta.

A partir de estos elementos, la CEPAL destacó la existencia de un sesgo recesivo de la economía internacional, sustentado en una insuficiencia de demanda agregada y un exceso de liquidez; de un mundo más integrado, pero a la vez más desigual; y de un planeta amenazado por el cambio climático y la destrucción del ambiente, lo que con mucha precisión Nicholas Stern denominó “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”. A estos cambios tectónicos, cuyo análisis e implicancias regionales ocuparon un lugar central en nuestro quehacer del decenio, se sumaron los asociados a la revolución tecnológica y la irrupción de nuevos actores en la geopolítica mundial. Fue así como la CEPAL llamó la atención sobre la forma en que China redefinía los espacios y estrategias de la economía internacional; los modos en que los megaacuerdos reformulaban los espacios y las reglas del comercio y la inversión; las diversas manifestaciones de un planeta ambientalmente en crisis; y la forma en que la última revolución tecnológica reconfiguraba las escalas de producción y el funcionamiento de la economía, en lo que se ha llamado la economía digital.

Los grandes cambios que se observaban en la economía mundial exigían nuevas miradas desde la teoría y la política del desarrollo económico. A partir de 2010, la CEPAL asume este desafío y propone como eje estructurante a la igualdad. Esta decisión resulta de la aplicación del rico dispositivo analítico cepalino —tributario de la audacia heterodoxa de sus fundadores y forjadores— ante las singulares características del nuevo momento histórico. El foco en la desigualdad resulta especialmente relevante en el momento histórico que se vive.

Por un lado, en América Latina y el Caribe el tránsito entre las dos primeras décadas del siglo nos encontraba, ya no como la región más pobre del mundo, sino también como la más desigual. Llamativamente, al mismo tiempo, también se observaban brechas crecientes de riqueza, recursos y oportunidades en las principales economías del mundo, lo que generaba honda preocupación entre los observadores políticos y económicos.

Por otro lado, para la CEPAL la desigualdad representa no solo un ángulo diferente desde el cual mirar el pensamiento gestado en las décadas anteriores, sino que también introduce nuevas dimensiones de análisis que contribuyen a expandirlo y renovarlo. En este esfuerzo por iluminar el papel de la igualdad en el desarrollo, la CEPAL cumplió un papel pionero en la región, ya que en los años siguientes el tema pasaría a ocupar un lugar de máxima importancia no solo en el debate latinoamericano, sino internacional, especialmente después de la publicación en 2013 del libro *Le capital au XXIe siècle*, de Thomas Piketty<sup>1</sup>.

Sin duda, hay factores que van más allá de lo económico que justifican la preocupación respecto de la igualdad. Esta es un componente inseparable del propio concepto de desarrollo y de ciudadanía. Es, además, un valor que la comunidad internacional ha reconocido como central en la conformación de una economía global basada en la paz y el desarrollo, como se propone en la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Partiendo de este reconocimiento, la CEPAL ha desarrollado un marco analítico que permite identificar los varios círculos virtuosos (viciosos) que se configuran a partir de la interrelación entre igualdad (desigualdad), cambio estructural, innovación (o su ausencia), productividad y crecimiento. La mirada desde la desigualdad permite entender más claramente cómo se generan, persisten o se rompen estos círculos bajo la acción de las políticas.

La causalidad entre igualdad, estructura productiva, aprendizaje tecnológico y crecimiento actúa en los dos sentidos, por eso se habla de círculos virtuosos o viciosos, de interacción y refuerzo mutuo en el tiempo y de coevolución de las variables. Analíticamente, mientras tanto, es útil discutir separadamente la igualdad en cuanto resultado de la dinámica del sistema económico y su papel como factor explicativo de dicha dinámica.

La idea de que la desigualdad está arraigada en la estructura productiva y refleja la heterogeneidad estructural es parte de la tradición cepalina. Amplios sectores de la fuerza de trabajo permanecen en actividades de muy baja productividad, mientras que los de alta productividad son muchas veces islas sin vínculos fuertes con el resto del sistema productivo. Esto genera marcadas diferencias en salarios, aprendizaje y oportunidades. La diversificación productiva y la absorción de tecnología son los mecanismos a través de los cuales puede reducirse la heterogeneidad estructural y la desigualdad, ya que generan empleos de calidad y absorben el subempleo, el empleo informal y el empleo de subsistencia.

---

<sup>1</sup> Publicado en español con el título *El capital en el siglo XXI* (véase Piketty, 2014).

La dirección deseable del cambio estructural se expresa en la idea de un cambio estructural progresivo. Este último adopta la forma de un peso creciente en la estructura de las actividades con elevada eficiencia schumpeteriana (alta intensidad tecnológica), eficiencia de crecimiento o keynesiana (fuerte demanda externa e interna, de forma de evitar la aparición de desequilibrios marcados en la cuenta corriente) y de eficiencia ambiental (impulsando senderos bajos en carbono y con énfasis en la preservación del ambiente). Avanzar en el cambio estructural progresivo implica responder de manera proactiva a los dos desafíos más grandes que enfrenta hoy la economía global, a saber: poner a la revolución tecnológica al servicio del desarrollo y la reducción de brechas, y transformar los patrones de producción y consumo en la dirección de la sostenibilidad.

La discusión anterior muestra cómo la estructura condiciona la desigualdad. De manera complementaria, como se ha mencionado, se puede analizar el impacto de la desigualdad sobre la estructura, su papel de determinante del ritmo de la innovación, el aprendizaje y el cambio estructural. La desigualdad limita directamente el aprendizaje y la innovación al restringir el acceso de las personas a las capacidades y oportunidades (como ocurre, paradigmáticamente, cuando hay desigualdades en el acceso a la educación), e indirectamente al generar una economía política que es una barrera a las políticas a favor del cambio estructural porque refuerza posiciones rentistas de los sectores más poderosos de la economía. El cambio estructural requiere políticas industriales y tecnológicas muy activas, tanto verticales como horizontales, que desafían privilegios y necesitan de la transferencia de recursos y apoyos (de manera flexible en el tiempo) a las actividades y agentes más innovadores. En este proceso, los aumentos de la productividad y competitividad en el tiempo son la referencia para juzgar el éxito o el fracaso de la política. Romper el equilibrio de lento aprendizaje tecnológico y estructuras muy dependientes de recursos naturales o bajos salarios supone, además, superar bloqueos políticos muy importantes.

El poder económico y el político se retroalimentan; en economías muy desiguales esta retroalimentación protege privilegios y rentas, sean estos originarios de los recursos naturales, bajos salarios o fundados en posiciones oligopólicas o monopólicas, sobre todo, pero no exclusivamente, en sectores no transables. Los dos tipos de poder se combinan para reproducir barreras a los agentes innovadores y al surgimiento de nuevos sectores, actividades y capacidades locales. Más aún, las desigualdades terminan "naturalizándose" y se incorporan a la cultura de la sociedad. Las diferencias se vuelven desigualdades que conllevan una elevada estratificación, fragmentación y segregación social (que incluso se manifiestan en el territorio, en las regiones y ciudades) y que debilitan el sentido de pertenencia y cooperación en la sociedad. Se genera una cultura del privilegio que es enemiga de la construcción de capacidades: la experiencia histórica indica que integración social, igualdad y cooperación van juntos, y son clave en la construcción de una economía capaz de competir en un mundo en que el progreso tecnológico redefine constantemente las bases de la competencia internacional, la productividad, y la creación y pérdida de empleos.

Esta mirada desde la igualdad, sea como resultado del juego del sistema económico, sea como un factor del lado de la oferta, de creación de capacidades y de estímulo a políticas pro innovación y productividad, tiene importantes implicaciones políticas, tanto a nivel interno como externo.

A lo largo de este decenio, la CEPAL ha recogido estos desafíos políticos y ha señalado, en primer lugar, la necesidad de generar pactos sociales para redefinir las políticas económicas y

sociales de la región. La posibilidad de forjar pactos es más que una expresión de buenos deseos. La idea de que la igualdad genera capacidades y crecimiento implica, al mismo tiempo, un espacio más amplio para juegos de suma positiva entre los actores sociales. Si bien el conflicto es parte inevitable de toda negociación, la existencia de sinergias y círculos virtuosos ofrece un horizonte de expansión económica en que los intereses y expectativas de los actores pueden converger en la dirección de la cooperación. La igualdad y construcción de capacidades en el siglo XXI complementa el papel que la expansión de la demanda agregada tuvo en las políticas keynesianas del siglo XX.

El movimiento hacia ese horizonte supone ampliar la producción de bienes públicos y las externalidades positivas (o reducir las negativas, como la contaminación). El papel de una distribución igualitaria de capacidades y oportunidades, el fortalecimiento de la cooperación, y el debilitamiento de privilegios y prebendas, se vuelve central en una economía que quiera insertarse plenamente en la revolución tecnológica en curso y en un sistema internacional globalizado. A lo largo de estos últimos diez años nos hemos empeñado en articular una propuesta cepalina renovada que reúne estos elementos —revolución tecnológica, cambio estructural para generar empleos y competitividad, sostenibilidad ambiental y un enfoque en la igualdad para generar capacidades y ciudadanía— y que da forma a un “gran impulso ambiental” que configura un nuevo estilo de desarrollo donde la sostenibilidad se torna espacio de aprendizaje y promoción de la inversión física, en capacidades y en progreso técnico.

La CEPAL también ha aplicado un razonamiento similar al dominio de las relaciones internacionales en este período. Mientras que la agenda multilateral se orientaba crecientemente hacia el combate a la pobreza y a la desigualdad, en la práctica la globalización creaba un mundo en que cada vez se reducía más el espacio del estado de bienestar y (en muchos casos) de las políticas de desarrollo. El consenso generado en la comunidad internacional, que se expresa en la Agenda 2030, colisiona con la realidad del aumento de la desigualdad en muchos países centrales, la mayor vulnerabilidad del mundo del trabajo y un sistema financiero internacional cuya dinámica enfatiza la inestabilidad y la incertidumbre en la economía real. La debilidad de la cooperación internacional se asocia con la acentuación de diversas tensiones: el resurgimiento del proteccionismo y el unilateralismo, conflictos bélicos crónicos y manifestaciones de intolerancia y xenofobia en muchas partes del mundo.

A lo largo del último decenio, la CEPAL se ha posicionado con claridad ante estos problemas y su esfuerzo analítico ha buscado ampliar el estudio de la dinámica centro-periferia, destacando la necesidad de fortalecer los bienes públicos globales —como un ambiente de estabilidad y regulación de los movimientos financieros internacionales—, la coordinación internacional de políticas macroeconómicas y la difusión de tecnología para reducir brechas y asegurar la construcción de capacidades imprescindibles para el desarrollo sostenible. En un mundo en que se habla de “estancamiento secular”, recuperar la inversión y las políticas fiscales activas en torno a un cambio en la matriz energética y patrones de producción y consumo sostenibles, abre un horizonte de expansión y cambio técnico. La CEPAL ha llamado “keynesianismo ambiental” a estas políticas expansivas, que buscan contrarrestar el sesgo recesivo que proviene de las políticas de ajuste de las economías deficitarias ante las presiones de la deuda externa y los desequilibrios de cuenta corriente. La construcción de capacidades locales, a su vez, es una avenida que permite superar la restricción externa, evitar dichos ajustes recesivos y crear empleos en las economías en desarrollo, reduciendo las presiones migratorias. La CEPAL destaca que, más que nunca, la cooperación internacional sobre bases multilaterales tiene un papel insustituible en la promoción del desarrollo y la paz.

Este cuerpo de ideas y los rasgos de identidad que sumamos a nuestra rica tradición en la etapa más reciente de la organización, son justamente el objeto de atención del presente trabajo, que se organiza en 15 capítulos, agrupados, a su vez, en cinco partes, correspondientes a cinco dimensiones analíticas de la temática del desarrollo.

La primera parte aborda el papel de la igualdad en el desarrollo económico en tres ámbitos interrelacionados, a saber: i) la centralidad de la igualdad para el desarrollo sostenible (capítulo I); los pactos para la igualdad como instrumento para diseñar e implementar políticas de desarrollo sostenible (capítulo II); y la economía política y la cultura del privilegio como barreras a dichas políticas y freno a los esfuerzos de aprendizaje e innovación en la sociedad (capítulo III). La preocupación respecto de las políticas que favorecen la inversión y el cambio estructural se aúna con una visión de la política en que el diálogo, la negociación y los consensos (expresados en pactos sociales) son fundamentales para que dichas políticas se implementen en un contexto democrático. La CEPAL propone una hoja de ruta para esos acuerdos, que dialoga de manera fluida con los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el plano internacional. Hay una mirada proactiva y positiva hacia el futuro, sin dejar de reconocer que la desigualdad de poder político y económico hace más complejo lograr los acuerdos necesarios para avanzar en las políticas de desarrollo.

En la segunda parte se hace una recopilación de textos referidos a la dimensión del desarrollo social, que se centra en los tópicos de: análisis multidimensional de la pobreza (capítulo IV); la matriz de la desigualdad social (capítulo V); la autonomía de las mujeres y la igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible (capítulo VI); y un análisis de las tendencias demográficas recientes y sus consecuencias sociopolíticas (capítulo VII). Estas contribuciones constituyen una base empírica sólida para las reflexiones sobre igualdad y desarrollo, y ayudan a entender cómo se interrelacionan y refuerzan las distintas facetas de la desigualdad (social, de género, de etnia) en América Latina y el Caribe, así como las agendas de política para su superación.

En la tercera parte se analiza la dimensión macroeconómica, y se destaca, en términos generales, la importancia de practicar una macroeconomía para el desarrollo (capítulo VIII) y la identificación de las características de los ciclos de las economías latinoamericanas (fundamentalmente del PIB y la formación de capital) en términos de intensidad y duración (capítulo IX). Se exploran, dentro de la tradición del neoestructuralismo en macroeconomía, las distintas formas que adopta la restricción externa al crecimiento, en un mundo donde la revolución tecnológica redefine las bases de la competitividad y en donde la financierización (en un contexto de apertura de la cuenta de capital) agudiza la incertidumbre sobre la evolución del tipo de cambio, el flujo de capitales y los precios de los productos básicos. Esta mirada confirma las preocupaciones tradicionales de la CEPAL, pero las inserta en la nueva dinámica generada por el cambio técnico y la globalización, con sus correspondientes tensiones en el empleo, la distribución del ingreso y el equilibrio externo.

La dimensión del desarrollo productivo se aborda en la cuarta parte del libro, compuesta de cuatro capítulos sobre los siguientes temas: las brechas interna y externa de productividad, con énfasis en la brecha interna, es decir, en la heterogeneidad estructural (capítulo X); el cambio estructural progresivo como dinamizador de las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental —esta última correspondiente a nuevos patrones de producción y consumo funcionales para el desarrollo sostenible— (capítulo XI); el énfasis en la revolución digital y en la mayor accesibilidad y conectividad a la banda ancha (capítulo XII); y la gobernanza de los recursos naturales (capítulo XIII).

En la quinta y última parte se aborda la dimensión ambiental del desarrollo. Los temas de mayor relevancia que recoge la selección son: el énfasis en el cambio climático y la idea del gran impulso ambiental (capítulos XIV y XV, respectivamente). La idea del gran impulso ambiental apunta a promover la inversión y la innovación en torno a un patrón de crecimiento bajo en carbono. Se trata de un conjunto articulado de inversiones que busca poner a la revolución tecnológica al servicio del cambio de la matriz energética, superar la dinámica de segregación que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas y explorar las diversas complementariedades que existen entre innovación, igualdad y sustentabilidad. En particular, el cuidado del medio ambiente no es solamente un tema de igualdad intergeneracional, sino que tiene implicaciones distributivas muy importantes para las actuales generaciones, ya que el deterioro ambiental castiga especialmente a los más pobres, que son los que más sufren las pérdidas de productividad y los costos económicos, sociales y humanos que dicho deterioro ocasiona.

El lector interesado en los problemas actuales del desarrollo encontrará en esta selección un material de gran utilidad tanto para realizar nuevas investigaciones como para la instrucción académica en diversos ámbitos de las ciencias sociales. El libro presenta una panorámica amplia y a la vez muy fluida de los grandes ejes en torno a los cuales la CEPAL elabora su producción intelectual al servicio de la promoción del desarrollo sostenible con igualdad para los pueblos de América Latina y el Caribe.

Sin más preámbulo, invitamos cordialmente al lector a ahondar en estas páginas con el fin de ampliar su comprensión de las complejidades y los desafíos para el progreso de la región desde el enfoque que la CEPAL ha forjado en sus 70 años de labor.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)