

INTRODUCCIÓN

# 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





Introducción

# El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual\*

Alicia Bárcena, Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres\*\*

---

\* Los autores agradecen especialmente a Mario Cimoli por la información suministrada, y a Hugo Beteta, Carlos Maldonado, Jorge Máttar, Carlos Mussi y Paulo Saad por las notas que gentilmente prepararon sobre algunos elementos del pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Conforme se señala en forma oportuna a lo largo del presente texto, estas se editaron y utilizaron libremente bajo responsabilidad de los autores. Agradecen además el apoyo y los excelentes comentarios recibidos de los Directores de las Divisiones de la CEPAL, así como de Gabriel Porcile, entre otros funcionarios de la Comisión. Los eventuales errores son responsabilidad exclusiva de los autores.

\*\* Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (exfuncionario de la CEPAL) y Editor Jefe de la Revista CEPAL, respectivamente.

## El imperativo de la igualdad

En este libro, publicado con motivo de la conmemoración de los 70 años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2018, se reúne una selección de textos representativos de la producción intelectual de la CEPAL en los últimos diez años.

Como se observó en los capítulos introductorios de los libros que celebraron, respectivamente, los 50 y los 60 años de la organización, es adecuado narrar la historia de las ideas de la CEPAL a partir de los principales mensajes en torno a los cuales se elaboró el pensamiento en cada decenio, en las etapas estructuralista (hasta 1990) y neoestructuralista (a partir de ese año) (Bielschowsky, 1998a y 2010)<sup>1</sup>.

En los primeros 60 años, el pensamiento de la Comisión se organizó en función de los siguientes mensajes: i) industrialización (1949-1959); ii) reformas (tributaria, financiera, agraria, administrativa, entre otras) para desbloquear el proceso de industrialización (década de 1960); iii) reorientación de los estilos de desarrollo con miras a la homogeneización social y la diversificación proexportadora (década de 1970); iv) renegociación de la deuda externa para ajustar las economías mediante el crecimiento y la ampliación de las exportaciones (década de 1980); v) transformación productiva con equidad, primera fase (década de 1990), y vi) transformación productiva con equidad, segunda fase (década de 2000).

El mensaje central del séptimo decenio es “el imperativo de la igualdad”, que Bárcena y Prado (2016) —Secretaría Ejecutiva y Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL en el período, respectivamente— eligieron como título del libro en el que realizaron una cuidadosa síntesis de la obra reciente de la institución.

El título es muy acertado, porque el período se caracteriza por el acento que se puso en el mensaje de igualdad, que orientó una amplia labor de integración de las reflexiones sobre las dimensiones social, productiva, macroeconómica y ambiental del desarrollo. Sin dejar de señalar los avances en las diferentes dimensiones del desarrollo en la región, la CEPAL también realizó, en los últimos diez años, una profunda reflexión sobre la insuficiencia de políticas para promover sociedades más igualitarias y capaces de garantizar los derechos básicos de la ciudadanía, reiterando continuamente que la estrategia de desarrollo debe guiarse por la máxima de que “la meta es la igualdad, el camino es la transformación productiva y el instrumento es la política”.

Como se subraya a lo largo de la presente introducción, la historia intelectual de la CEPAL ha sido, desde sus orígenes, de “continuidad con cambios”. Esto también se verifica

---

<sup>1</sup> Además de ese autor, se recomiendan, sobre la historia intelectual de la CEPAL, Hirschman (1963), CEPAL (1969), Cardoso (1977), Rodríguez (1980 y 2006), Gurrieri (1982), Pazos (1983), Hodara (1987), Fitzgerald (1994), Hettne (1995), Rosenthal (2004) y Love (2005). Desde 2014, la mayor parte de la producción de la CEPAL en sus 70 años está disponible al público en el Repositorio Digital de la CEPAL (<http://repositorio.cepal.org>). El sitio, organizado bajo la coordinación de Antonio Prado, Ricardo Pérez y Wouter Schallier, contiene más de 35.000 publicaciones, incluidos libros, artículos y demás textos publicados desde la fundación en 1948, registrando anualmente más de dos millones de descargas.

en la producción del séptimo decenio, que representa una robusta continuidad con respecto a la producción de los decenios anteriores, en particular el sexto.

En el séptimo decenio se incorporó un conjunto de novedades conceptuales y propositivas que denotan vitalidad intelectual y, al mismo tiempo, representan una consolidación del neoestructuralismo, es decir, del estructuralismo cepalino tal como este se reconfiguró a partir de 1990.

En esa misma línea, puede decirse que la mirada sobre la igualdad no constituye un corte con las formulaciones anteriores. Por el contrario, en varios aspectos permitió su refinamiento. Esto vale para las principales dimensiones de análisis del desarrollo, que se abordarán más adelante, y también para el tratamiento de la igualdad que, debido a su importancia fundamental en el séptimo decenio, amerita aquí un comentario preliminar.

En el terreno social, la obra del séptimo decenio da continuidad a dos proposiciones presentes en su trayectoria analítica. En primer lugar, la búsqueda de estilos de desarrollo con una progresiva redistribución del ingreso, formulada en la fase estructuralista, en especial en las décadas de 1960 y 1970. Esta se refiere a la igualdad en la participación de los resultados del desarrollo, como, por ejemplo, en los textos de Celso Furtado (1969), Osvaldo Sunkel (1970) y Aníbal Pinto (1965 y 1970), especialmente por la vía del mercado de trabajo. En ese ámbito, se destaca la necesidad de incrementar la productividad y reducir la heterogeneidad estructural en el sector productivo como fórmula para alcanzar mayores ingresos del trabajo, incluyéndose también, con ese fin, una mejor distribución de la propiedad<sup>2</sup>. En segundo lugar, el séptimo decenio corresponde al desdoblamiento de una posición inicialmente expresada mediante el concepto de equidad en 1990 (Fajnzyber, 1990; CEPAL, 1990 y 1992a), que maduró progresivamente en los 20 años posteriores —en especial en el sexto decenio— con las ideas de ciudadanía y cohesión social por medio de la igualdad de derechos (CEPAL, 2000a y 2006).

Si bien la expresión utilizada en las décadas de 1990 y 2000 fue “equidad”, a la cual comúnmente se atribuye un sentido meritocrático y de igualdad de oportunidades, la CEPAL ya expresaba la idea más amplia de derechos de la ciudadanía y de igualdad antes del séptimo decenio. Esto se constata, por ejemplo, en el siguiente pasaje del texto del período de sesiones de 2000 sobre equidad, desarrollo y ciudadanía:

“Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos” (CEPAL, 2000a, pág. 15).

---

<sup>2</sup> En la formulación estructuralista clásica eso suponía la reforma agraria. En la fase reciente la atención al tema de la propiedad se dirige principalmente a la reducción de la participación de los rentistas en el ingreso nacional.

En el séptimo decenio la perspectiva de los derechos pasa a presentarse con la expresión “igualdad”. La preferencia por este concepto coincidió con la decisión de la Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, de orientar la labor de la CEPAL haciendo hincapié en la igualdad en el tratamiento de la problemática del desarrollo. Se entendía que en América Latina había llegado “la hora de la igualdad”, título del documento presentado en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en 2010 en Brasilia, que reflejaba adecuadamente el espíritu político que predominaba en ese momento en los Gobiernos de numerosos países de América Latina y el Caribe.

En el documento se reconoció oportunamente que los principios fundamentales contenidos en el concepto de igualdad ya estaban presentes en la forma en que la CEPAL empleaba el concepto de equidad desde por lo menos el año 2000:

“De allí que lo que la CEPAL señaló hace una década respecto de la equidad (CEPAL, 2000), se aplique a la igualdad: ‘Las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos (...) que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo, con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material, pero también para participar en las decisiones y en el espacio público, la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole’. En este marco, la igualdad de oportunidades en el momento de partida requiere para ser efectiva a lo largo de la vida de las personas de una razonable igualdad de resultados, lo que remite nuevamente al principio de igualdad como principio rectificador a lo largo del ciclo de vida.” (CEPAL, 2010a, págs. 44-45).

La justificación del empleo del concepto de igualdad en lugar del de equidad se relaciona con la explicitación más contundente de los valores expresados por la igualdad de derechos, como se subraya en el prólogo del documento inaugural del ciclo de producción intelectual dedicado a la igualdad en el séptimo decenio:

“La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente

de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento.

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social.” (CEPAL, 2010a, pág. 11).

En el documento inaugural también se aclara que el concepto de igualdad de derechos amplía el de equidad porque subraya el pasaje —no automático— de la igualdad de oportunidades a la igualdad de realizaciones:

“El tema de la igualdad obliga a enfrentar el grado de proximidad y distancia en la sociedad en su conjunto. Apunta a reducir la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan la capacidad de autorrealización. Más aún, el pasaje de la igualdad de oportunidades a una menor brecha en materia de logros, activos y apropiación de las bondades del progreso no es automático, dadas las profundas brechas en el poder, el patrimonio, el reconocimiento y las redes de relaciones que marcan nuestras sociedades desde siempre y, sobre todo, las brechas entre la manera en que las personas se insertan en la estructura productiva y laboral de la sociedad, que reproducen tantas otras brechas” (CEPAL, 2010a, pág. 44).

En la sección C de esta introducción se retoma la noción de igualdad como elemento importante en la obra del séptimo decenio, así como sus repercusiones en la articulación de las distintas dimensiones del desarrollo. Asimismo, se muestra que en los últimos diez años comenzaron a emplearse nuevos conceptos en el debate sobre la igualdad. Uno de ellos es la aproximación —por la vía de la “economía política” y de la noción de “cultura del privilegio”— a la necesidad de refinar el entendimiento político de las dificultades de los países de la región para adoptar modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles, con miras a superar las desigualdades en materia de derechos y promover las transformaciones socioeconómicas y ambientales pertinentes. No menos importante, la temática social ha sido enriquecida mediante tres nociones que han sido incorporadas en forma relativamente autónoma entre sí: la de multidimensionalidad de la pobreza, la de matriz de la desigualdad y, en asuntos de género, la de igualdad y autonomías de la mujer. En todos los casos, se constata que los nuevos recursos conceptuales corroboraron y fortalecieron el método histórico-estructural en los análisis de la CEPAL.



Los objetivos de esta introducción son presentar al lector la obra de la CEPAL en el séptimo decenio desde su fundación y proporcionar una guía de lectura de los textos reunidos en este libro. En primer lugar (sección A), se realiza un breve resumen de la evolución del pensamiento cepalino en sus 70 años y se muestra la continuidad en el uso del método y del marco conceptual (estructuralistas). En la sección B se prepara el terreno para la presentación siguiente, con una breve contextualización histórica de los últimos diez años en América Latina y el Caribe, una igualmente breve revisión de los documentos de los períodos de sesiones del séptimo decenio y una enumeración de los nuevos énfasis y las novedades analíticas encontradas en la producción de ese período.

En la sección C se identifican los principales trabajos y argumentos que marcaron el pensamiento de la CEPAL en los últimos diez años, con énfasis en los textos seleccionados para la presente publicación. Se examinan el acento en la igualdad y en los elementos de la integración en torno a esta y, a continuación, la producción intelectual en las dimensiones social, macroeconómica, productiva y ambiental. En la sección D se añaden comentarios sobre los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) con respecto a la planificación, sobre la publicación de estadísticas por la CEPAL, y sobre el trabajo que realizan las sedes subregionales de la CEPAL en México y en Puerto España, así como en sus oficinas nacionales en distintos países. Esta introducción se concluye con algunas breves consideraciones finales (sección E).

Antes de proseguir, cabe añadir cinco observaciones. La primera es que, como el presente texto se beneficia de los capítulos de introducción a los libros sobre los 50 y los 60 años del pensamiento cepalino ya mencionados, se optó por sintetizar los argumentos y las consideraciones presentes en dichos capítulos para reducir relativamente la longitud de este texto. Se invita a los lectores interesados en mayores detalles sobre la trayectoria intelectual de la CEPAL y los antecedentes analíticos de la producción del séptimo decenio a consultar esos dos textos.

La segunda es que, al realizar esas consultas, se observará que muchos de los principales intelectuales responsables de la producción de la CEPAL en el séptimo decenio ya participaban en la elaboración de los trabajos de la organización en el sexto y algunos de ellos también en el quinto. Esto ayuda a explicar la continuidad y la coherencia en el pensamiento neoestructuralista a lo largo del tiempo.

La tercera observación es que en el presente libro solo se reproducen fragmentos de algunos documentos institucionales, representativos de la producción de la CEPAL en su conjunto. Para acompañar la producción de las diferentes Divisiones de la CEPAL, hay que recurrir también a las publicaciones que la organización divulga con regularidad cada año y, en especial, al voluminoso trabajo redactado o coordinado por los intelectuales de la

CEPAL (que superan las 2.000 publicaciones en los últimos diez años). Entre los distintos mecanismos de divulgación de esa producción y aquella realizada por consultores contratados, se destacan 18 líneas de publicación tituladas *Series*, que reúnen los resultados de sus investigaciones y reflexiones. En algunas ocasiones, estos trabajos también se publican en la *Revista CEPAL*, que en 2016 cumplió 40 años de existencia.

La cuarta es que la reseña realizada en este capítulo sobre la obra cepalina no incluye referencias a los diálogos entre esta y el pensamiento formulado en el resto del mundo. Al lector interesado en esa relación se recomienda, por ejemplo, la lectura de otro libro coordinado por Bárcena y Prado (2015), titulado *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*.

Por último, el lector debe tener en cuenta que, si bien la CEPAL continuó actuando como una conciencia crítica de la falta de políticas para promover sociedades más igualitarias y garantizadoras de los derechos de la ciudadanía en el período de referencia —señalando los avances y las insuficiencias en ese sentido—, lo hizo con la cautela necesaria e inherente a su función de organismo de las Naciones Unidas. Como tal, la CEPAL se asocia a los países de la región, que definen su mandato. Por esa razón, a diferencia de los artículos que llevan la firma de sus intelectuales y técnicos, que asumen la responsabilidad por ellos, en los análisis oficiales de la CEPAL se evita la mención de países específicos. La propia forma en que se hace referencia a “luces y sombras” en el desempeño de los diferentes países y sus Gobiernos en el campo del desarrollo se caracteriza por una comprensible cautela. En los mensajes más generales, sin embargo, la CEPAL ha sido muy clara, objetiva y audaz. Este punto se retomará en las conclusiones del presente capítulo de introducción al libro.

## **A. Breve resumen de la evolución del pensamiento de la CEPAL**

### **1. Caracterización general**

Como se mencionó, desde su creación hasta el día de hoy, la CEPAL pasó por dos grandes etapas: estructuralista, hasta 1990, y neoestructuralista, a partir de ese año. Esta última corresponde a un período en que, sin perder sus fundamentos analíticos, el estructuralismo se adaptó a las nuevas tendencias mundiales y regionales y al nuevo marco normativo al que pasaron a estar sujetas las economías de la región desde fines de la década de 1980. En ambas etapas, los mensajes generales que orientaron su reflexión se sucedieron en una trayectoria en que las ideas y los énfasis se generaron o adaptaron, casi en sus mínimos detalles, en sintonía con la sucesión de contextos de la historia real. No obstante, desde los puntos de vista metodológico y conceptual, los cambios no afectaron la construcción analítica original. En otras palabras: el neoestructuralismo es profundamente estructuralista.



En las dos décadas iniciales de la primera etapa, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch y la importante participación de intelectuales como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Juan Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel y José Medina Echavarría, se enunciaron las tesis fundamentales con que la CEPAL caracterizó el subdesarrollo periférico de la región, diagnosticó las restricciones al desarrollo derivadas de su atraso relativo y formuló agendas para el fortalecimiento y la actuación del Estado y de las instituciones con miras a superarlas.

Ese cuerpo analítico se mantuvo en las décadas de 1970 y 1980, con la orientación, durante gran parte de ese período, del entonces Secretario Ejecutivo, Enrique Iglesias. Este denominó su pasaje por la CEPAL como un período de “resistencia”, refiriéndose a las dificultades con los regímenes militares en la región, pero ejercida también para oponerse a la forma en que los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI) conducían las negociaciones de la deuda externa de la región en los años ochenta, con graves repercusiones económicas y sociales.

En la segunda etapa, a partir de 1990, y bajo la inspiración intelectual inicial de Fernando Fajnzylber (1983 y 1990), la CEPAL preservó el enfoque estructuralista, incluso con respecto a la necesidad de participación del Estado en la promoción del desarrollo<sup>3</sup>. Sin embargo, debió adecuarse a la circunstancia de que, como órgano regional de las Naciones Unidas, está sujeto a un mandato en cuya definición predominan los países de la región, y que estos —en su mayoría y en distintos grados— estaban adoptando, a fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, un amplio recetario de liberalización, en la línea de lo que Williamson (1990) denominó “Consenso de Washington”. Así, bajo la orientación del Secretario Ejecutivo Gert Rosenthal, la entidad buscó compatibilizar su enfoque con los nuevos tiempos de apertura y globalización<sup>4</sup>. Eso no impidió, sin embargo, que mantuviera las bases conceptuales del estructuralismo, ni tampoco una perspectiva crítica del neoliberalismo:

“A partir de 1990, la institución pasa, pues, a flexibilizar el concepto de políticas de desarrollo que había acompañado al estructuralismo clásico en las cuatro décadas precedentes. Sin embargo, al mismo tiempo que admite la inevitabilidad de cambiar el marco regulatorio —apertura comercial, liberalización financiera, privatizaciones, entre otros factores—, analiza en forma crítica las reformas, señalando tanto sus méritos como sus errores e insuficiencias. Se reconoce la necesidad de introducir revisiones en relación con la participación del Estado en la vida económica y con los instrumentos y los mecanismos de intervención,

<sup>3</sup> Sobre las contribuciones de Fajnzylber, véase Torres (2006). Además de Fajnzylber, Sunkel (1991a y 1991b) también realizó un importante aporte a la formulación inicial del neoestructuralismo cepalino.

<sup>4</sup> Desde su fundación, la CEPAL tuvo diez secretarios ejecutivos: Gustavo Martínez Cabañas (1948-1950), Raúl Prebisch (1950-1963), José Antonio Mayobre (1963-1966), Carlos Quintana (1967-1972), Enrique Iglesias (1972-1985), Norberto González (1985-1987), Gert Rosenthal (1988-1997), José Antonio Ocampo (1998-2003), José Luis Machinea (2003-2008) y Alicia Bárcena (desde 2008).

si bien asignándole un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental.” (Bielschowsky, 2010, pág. 29).

De hecho, un rasgo destacado de la historia intelectual de la CEPAL en ambas etapas, estructuralista y neoestructuralista, es que, a pesar de los cambios de énfasis a lo largo del tiempo —que correspondieron a la evolución de la historia real, económica, social y política de América Latina—, la organización de las ideas mantuvo sus elementos centrales. En otras palabras, se trata de una historia de continuidad con cambios. La lectura atenta de la producción de la CEPAL muestra que el neoestructuralismo ha defendido un programa “heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental” (Bielschowsky, 2009, pág. 174).

A continuación, se realiza una breve caracterización de los elementos permanentes de la historia intelectual de los 70 años de la CEPAL, así como de las principales tesis que marcaron la evolución de las ideas en las dos etapas. Estos elementos y tesis corresponden a una teoría del subdesarrollo latinoamericano en tres planos: i) método histórico-estructural e interpretación de las relaciones centro-periferia (inserción internacional “subordinada” y vulnerabilidad externa); ii) análisis de las condiciones estructurales internas de crecimiento, empleo y desigualdad, centrado en las ideas de “escasa/inadecuada diversidad productiva” y “heterogeneidad estructural”, y iii) análisis de la necesidad de constitución de un Estado y un conjunto de instituciones capaces de promover la superación del subdesarrollo, dadas sus condiciones estructurales (Rodríguez, 1980; Bielschowsky, 1998b).

## 2. El método histórico-estructural y el enfoque del sistema centro-periferia

A lo largo de 70 años, el pensamiento de la CEPAL se guió por el enfoque investigativo e interpretativo denominado histórico-estructural y la perspectiva del sistema centro-periferia, es decir, el examen de las condiciones de desarrollo de la región como “periféricas”, profundamente condicionadas por los movimientos de la economía mundial encabezada por los países desarrollados.

El método histórico-estructural se orienta al examen de las transformaciones de mediano y largo plazo de las estructuras productivas y sociales propias del subdesarrollo de América Latina y el Caribe. Se origina en el análisis del subdesarrollo latinoamericano y la problemática de la transición de las estructuras y los patrones de comportamiento económico típicos de la fase agroexportadora (“hacia afuera”) a la industrialización y la urbanización (modelo “hacia adentro”), realizado en los primeros años de la CEPAL bajo el mando de Prebisch (CEPAL, 1949 y 1951; Prebisch, 1962 y 1973).

Una de sus características más relevantes es que, a diferencia de otras disciplinas de las ciencias sociales —como la lingüística y la antropología— en las cuales el “estructuralismo” se originó como instrumental metodológico sincrónico o ahistórico, en el análisis económico cepalino el estructuralismo se convirtió en un enfoque “orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método ‘inductivo’ que a una ‘heurística positiva’” (Bielschowsky, 1998b, pág. 24). En la versión cepalina, el principio ordenador es que “las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan —más que determinan— comportamientos específicos, de trayectoria desconocida *a priori*” (ibídem).

El método resultó funcional a la preservación en el tiempo de las bases teóricas estructuralistas. Se diferencia de los métodos abstracto-deductivos tradicionales porque permite que la producción de conocimiento acompañe las modificaciones del comportamiento de los agentes sociales y la trayectoria de las instituciones. El pensamiento cepalino se liberó, de esa forma, de marcos deductivos rígidos y esquemáticos y logró “adaptarse con facilidad a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, lo que no significa la pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica” (ibídem)<sup>5</sup>.

En la reseña bibliográfica sobre el método histórico-estructural y su uso en la economía política latinoamericana, Boianovsky (2015) señala, con razón, que el enfoque no se habría discutido y definido en forma precisa antes de que Cardoso y Faletto (1970) y Sunkel y Paz (1970) lo hicieran hacia fines de la década de 1960. No obstante, una lectura atenta del pensamiento de la CEPAL permite confirmar su uso continuo desde los orígenes de la organización.

Asimismo, permite observar que la orientación metodológica propició que, desde entonces, el pensamiento de la institución se desarrollara como una corriente de ideas originales y relativamente autónoma con respecto a las metodologías y los modelos interpretativos importados de los países desarrollados. Fue, de esa forma, un instrumento importante en la defensa realizada por Prebisch, Furtado y los demás autores cepalinos de la libertad analítica para un enfoque pionero y original sobre la región latinoamericana, teniendo en cuenta sus especificidades históricas y estructurales.

A continuación, se abordan los orígenes y la actualidad del enfoque centro-periferia, el segundo elemento metodológico diferencial de la CEPAL desde su fundación. Como es sabido, la crisis del modelo agroexportador a partir de 1929 dio lugar, en América Latina, a versiones regionales de las tendencias nacionalistas registradas en países más desarrollados. Sin embargo, el impacto de la crisis fue tan grande que condujo a políticos e intelectuales latinoamericanos de diferentes tendencias ideológicas a considerar el significado de que

<sup>5</sup> Ejemplos de ello son los clásicos *Formação econômica do Brasil*, de Furtado (1959), y *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, de Pinto (1959).

las economías de la región típicamente reflejaran las oscilaciones en la actividad económica que tenían lugar en los países desarrollados (“economías reflejas”)<sup>6</sup>.

Como subraya Love (1980), Prebisch empleaba la expresión “centro-periferia” mucho antes de ingresar a la CEPAL. No menos relevante, en términos analíticos, es que ya en la década de 1930 había argumentado que la solución a las crisis cíclicas —que consideraba inevitables— incluía la buena administración de divisas externas, que a su entender eran cíclicamente escasas (Pérez Caldentey y Vernengo, 2012). En ese momento, Prebisch daba inicio a su interpretación sobre la importancia de la restricción externa en el manejo macroeconómico de las economías “periféricas”.

Al redactar, en calidad de consultor de la recién creada CEPAL, la introducción del *Estudio Económico de América Latina, 1948* (CEPAL, 1949), Prebisch venía de un recorrido por los países de América Latina, en el que observó que en toda la región tenía lugar un proceso espontáneo de industrialización. Concluyó que este representaba la solución histórica para el problema de la inserción internacional “periférica” y subordinada de la región debido a su especialización en materias primas<sup>7</sup>.

La propuesta encontró en la tesis del deterioro de los términos de intercambio un respaldo teórico importante, en oposición al postulado dominante sobre las ventajas comparativas: la productividad en la industria de los países del centro crecía más rápidamente que en la productividad en el sector primario en la periferia, pero los frutos de esa ventaja no se compartían con los países periféricos por la vía de los precios relativos en el comercio internacional, como postulaba la teoría de las ventajas comparativas<sup>8</sup>.

En un documento publicado en 1952, Prebisch (1973) introdujo la idea —que sería la formulación macroeconómica de la CEPAL más destacada hasta el día de hoy— de que los países latinoamericanos tienden al desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Esto se debería a que la estructura productiva atrasada supone una elevada elasticidad-ingreso de las importaciones y, al mismo tiempo, una reducida elasticidad-ingreso de las exportaciones.

Si bien en las décadas de 1950 y 1960 la industrialización se aceleraba y profundizaba en forma progresiva a nivel regional, pronto los intelectuales latinoamericanos en general,

---

<sup>6</sup> La expresión “economías reflejas” fue empleada en 1940 por el brasileño Eugênio Gudín, líder de la corriente de pensamiento económico de orientación liberal en el Brasil (Bielschowsky, 2004, pág. 41).

<sup>7</sup> Véase la biografía de Prebisch en Dosman (2010).

<sup>8</sup> La tesis tuvo dos versiones. En la primera, de “ciclo” (CEPAL, 1949, en forma simultánea a Singer, 1950), postulaba que en la fase descendente, a diferencia de la producción oligopolizada de la industria de los países centrales, la organización de los mercados en la periferia llevaba a una reducción abrupta de los precios de los productos básicos, compensando con creces, negativamente, el aumento más que proporcional de los precios de las materias primas en el período de crecimiento del comercio mundial. En la segunda, de “subempleo” (CEPAL, 1951), se argumentaba que la oferta ilimitada de mano de obra en la agricultura suponía una tendencia potencial de sobreoferta de bienes agrícolas. Para evitar la reducción de los precios de esos productos (y la productividad marginal negativa), resta la alternativa de transferir mano de obra a la industria: incluso aunque en las etapas iniciales de “industria naciente” la productividad es menor que la de la industria de los países desarrollados y requiere protección, esta es muy superior a la del sector de subsistencia.

y cepalinos en particular, percibieron que la forma en que evolucionaba no eliminaba la dependencia, sino que solo la modificaba. Se puede decir que el ideológicamente acalorado debate sobre la dependencia en los años sesenta fue una extensión de la teorización prebischiana sobre las relaciones centro-periferia. Este reforzó la importancia del concepto de inserción internacional periférica y subordinada de dos maneras.

En primer lugar, incluyó un nuevo agente productor de dependencia, hasta poco antes insospechado, a saber, las empresas multinacionales que se instalaron desde mediados de la década de 1950 en los sectores industriales más dinámicos en términos de inversión y progreso técnico. La industria implantada se consideraba, además, dependiente del patrón tecnológico intensivo en capital, construido en el contexto de la dotación de factores productivos de los países centrales y poco adecuado a la dotación local. En segundo lugar, debido al peso de las remesas de beneficios al exterior y la escasez de dólares en la economía latinoamericana hasta mediados de la década de 1960, se estableció la idea de que, en el plano económico, el proceso de industrialización se caracterizaba por una modalidad doblemente dependiente, es decir, productiva-tecnológica y financiera<sup>9</sup>. Al clásico temor relativo a las dificultades determinadas por el endeudamiento externo sobre la balanza de pagos —que el recuerdo de la crisis de 1929 e inicios de la década de 1930 mantenía vivo— se sumaba el temor de los efectos de las remesas de beneficios en las cuentas externas.

La perspectiva centro-periferia se mantendría viva en la década de 1970, tanto mediante las incursiones de marxistas en el mundo académico central (Emmanuel, 1972; Amin, 1976), como mediante las incursiones no marxistas de cepalinos históricos. Fue, por ejemplo, el caso de Furtado (1974), que analizó la dependencia cultural y la reproducción de los patrones de consumo “sofisticado” del centro por las élites periféricas, cuyo efecto, según el autor, era la transmisión a la periferia de los patrones de producción “intensivos en capital” de los países centrales y la consiguiente dificultad para superar el subempleo. En una reflexión sobre las posibilidades de extensión del desarrollo céntrico a los países periféricos, Prebisch (1981) diría, en tono pesimista, que la “(...) dinámica de los centros, si bien tiene considerable influencia en el desarrollo periférico, es de alcance limitado, debido a la índole centrípeta del capitalismo”. Asimismo, argumentaría que esa dinámica “solo impulsa al desarrollo periférico en la medida que atañe al interés de los grupos dominantes de los centros” (Prebisch, 1981, pág. 165).

El fin del acuerdo de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo y la escalada de los intereses estadounidenses en la década de 1970, seguidos por la prolongada crisis de la deuda en la década de 1980 (la década perdida), tuvieron como consecuencia natural en el pensamiento cepalino el destaque de la subordinación financiera al centro (CEPAL, 1985). En

---

<sup>9</sup> Los textos clásicos cepalinos sobre dependencia en el ámbito económico y en el ámbito político son, respectivamente, de Sunkel (1970) y Cardoso y Faletto (1970). Entre los autores no cepalinos que tuvieron una gran influencia en América Latina se destacan los marxistas Frank (1966), Dos Santos (1968) y Marini (1973).

la década de 1990, incluso después de superada la asfixia de la deuda y ya bajo los efectos de una marcada liberalización financiera, la interpretación de la inestabilidad macroeconómica latinoamericana derivada del comportamiento del capital financiero internacional cobraría nueva importancia (CEPAL, 1995).

Pese a que en la etapa neoestructuralista la expresión “centro-periferia” se ha empleado poco, ello no ha impedido que el enfoque esté muy presente en los análisis cepalinos. De hecho, este ha acompañado la apreciación de la nueva realidad mundial y el reconocimiento generalizado de la regencia de la globalización productiva y la financierización a escala mundial sobre los procesos nacionales de inversión, en cuyo análisis se reconoce a los “países emergentes” como categoría aparte, debido a sus fragilidades productivas-tecnológicas y macroeconómicas-financieras. La presencia, en los textos de la CEPAL, del análisis de la fragilidad de los países de la región frente a la acelerada revolución tecnológica en curso en el mundo (CEPAL, 1990, 2000a, 2002a, 2010b, 2013a, 2016d, entre otros) y de la inestabilidad de sus sistemas monetarios y financieros nacionales ante la volatilidad de capitales (CEPAL, 1995, 2000a, 2002a, 2012a, entre otros) evidencia la continuidad del viejo enfoque centro-periferia, adaptado a los nuevos tiempos de globalización.

El documento del vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL, celebrado en mayo de 2002 y coordinado por el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, es tal vez aquel en que esto se explicita de forma más contundente en la literatura neoestructuralista. En este se destacan tres “asimetrías básicas del orden global” (CEPAL, 2002a). La primera se refiere a la dependencia tecnológica. No es casual que esa asimetría se resuma en ese documento recurriendo a la cita de uno de los textos clásicos inaugurales de la CEPAL, de autoría de Prebisch: “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, pág. 1, citado en CEPAL, 2002a, pág. 89). En el caso de la dependencia financiera, la segunda asimetría, se lee que “está asociada a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente” (CEPAL, 2002a, pág. 91). La tercera asimetría corresponde al contraste entre la gran movilidad de capitales y la restricción a los movimientos de la mano de obra.

El fenómeno del reciente surgimiento de un nuevo actor en el “centro”, China, integraría en forma destacada los análisis cepalinos, especialmente a partir del séptimo decenio. No sin razón, la CEPAL reconoció rápidamente ese “eslabón chino” en un centro ahora reconfigurado por el ascenso del país asiático, acompañando la velocidad con que dicho país incidió en la producción y las exportaciones latinoamericanas en los últimos 15 años<sup>10</sup>. Más recientemente, la CEPAL incorporó el posicionamiento regional ante esa reconfiguración con la sugestiva propuesta de una “gobernanza de los recursos naturales”,

---

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, las ediciones de 2010-2011 y 2015 del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2011b y 2015c).

que se abordará más adelante, al examinar aspectos relacionados con el acceso y el uso de este tipo de recursos naturales.

### 3. El subdesarrollo latinoamericano según el estructuralismo clásico y el neoestructuralismo: escasa/inadecuada diversidad productiva y exportadora, heterogeneidad estructural e instituciones poco eficaces

Además de la metodología histórico-estructural y la perspectiva centro-periferia, la generación de ideas y tesis en la CEPAL tuvo como referencia desde sus orígenes, y continúa teniendo hasta hoy, una interpretación de la naturaleza del subdesarrollo de la región. En ambas etapas, estructuralista y neoestructuralista, el análisis de la CEPAL se basa en el contraste entre las estructuras productivas, sociales e institucionales de los países latinoamericanos y caribeños (“periféricos”) y las de los países desarrollados (“centrales”).

De acuerdo con los análisis estructuralista y neoestructuralista, el subdesarrollo de las estructuras socioeconómicas de la región presenta tres características básicas: escasa/inadecuada diversidad productiva y exportadora (y complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas), heterogeneidad estructural (grandes diferencias de productividad entre sectores, dentro de estos y entre territorios, que se reflejan en una profunda desigualdad social) e instituciones poco eficaces para las tareas del desarrollo (Rodríguez, 1980; Bielschowsky, 1998b y 2009).

Las dos primeras —escasa diversidad productiva-exportadora y heterogeneidad estructural— están presentes en todas las tesis formuladas en la primera década y media de la CEPAL que luego se transformarían en una marca intelectual de la organización:

- El deterioro de los términos de intercambio (CEPAL, 1949, 1951) deriva de la especialización productiva: las defensas de las economías primario-exportadoras contra las oscilaciones del comercio mundial son inferiores a las de los países industrializados, cuyos mercados industriales se caracterizan por oligopolios y sindicatos laborales fuertes.
- La escasa diversidad productiva y exportadora supone una asimetría entre la elasticidad-ingreso de las importaciones (elevada) y la elasticidad-ingreso de las exportaciones (baja) (Prebisch, 1973). Junto con la idea de los términos de intercambio desfavorables, la propuesta, presentada en 1952, equivalió a las ideas de tendencia al desequilibrio estructural de la balanza de pagos y vulnerabilidad externa.
- La idea de desequilibrio externo estructural fue el elemento más importante para la tesis de la tendencia a la inflación causada por factores estructurales (Noyola Vásquez, 1957; Sunkel, 1958).
- La misma idea llevó a la noción de “proceso de industrialización sustitutivo de importaciones” (Naciones Unidas, 1964a), es decir, que la construcción de los sucesivos pisos del edificio industrial se realiza como reacción a recurrentes desequilibrios externos.

- A partir del diagnóstico con respecto a las tendencias observadas en la heterogeneidad productiva y social, se llegó a la conclusión de la tendencia a la continuidad del subempleo (Furtado, 1961) y de la propia heterogeneidad estructural (Pinto, 1965 y 1970).

La escasa (o insuficiente) diversidad productiva y exportadora, la heterogeneidad estructural y el carácter inadecuado de las instituciones se mantuvieron, a lo largo de 70 años, como elementos centrales de las formulaciones cepalinas con respecto al atraso relativo latinoamericano. No obstante las actualizaciones, los avances en la forma en que se aborda la desigualdad y la inclusión del medio ambiente y de nuevos conceptos, permanece vigente en la interpretación cepalina de la caracterización del subdesarrollo encontrada en los comienzos de la CEPAL.

Esto se explica porque, lamentablemente, la realidad que moldeó esas formulaciones —el “subdesarrollo” en la periferia— no ha cambiado, a pesar de las importantes mejoras económicas y sociales registradas en los últimos 70 años. En otras palabras, con las debidas actualizaciones y adaptaciones a los cambios históricos, el neoestructuralismo permaneció profundamente estructuralista.

En los orígenes de la CEPAL se entendía que, mientras la escasa diversidad exigía inversiones simultáneas en muchos sectores y voluminosas importaciones, los países de la región se enfrentaban a dos “brechas”: de ahorro y de divisas. Se consideraba que las dificultades para proporcionar la inversión necesaria para un rápido crecimiento con transformación estructural se debían, en primer lugar, a que el excedente era limitado —a raíz de la baja productividad media— y desperdiciado por las élites en consumo superfluo; y, segundo, al hecho de que los países se enfrentaban a fuertes restricciones a las importaciones a causa de la limitada capacidad de generación de divisas y a las crecientes presiones por importar, debidas a sus estructuras productivas subdesarrolladas. Esto significa que la expansión de la economía del modelo de industrialización por sustitución de importaciones se consideraba “problemática” y que, por lo tanto, requería planificación y una amplia acción estatal.

En la etapa neoestructuralista se incorporaron nuevos ingredientes al análisis, pero no se modificó la sustancia. La región continúa caracterizándose por una inadecuada diversidad productiva, con bajos efectos de encadenamiento, escasa densidad tecnológica e inversión insuficiente, y por una especialización desfavorable en lo que se refiere a las exportaciones: bienes primarios (sobre todo en el sur), maquila (en particular en el norte), o ambas. En otras palabras, las estructuras productivas y exportadoras presentan insuficientes encadenamientos productivos internos y baja dotación de sectores dinámicos en términos de innovación y demanda (interna y externa), que se traducen en un crecimiento lento y problemático, incluso debido a recurrentes restricciones externas.

Con respecto a la heterogeneidad, en los orígenes de la CEPAL se constataban niveles de productividad muy dispares entre los sectores, a los que se sumaban una



oferta ilimitada de mano de obra e ingresos del trabajo cercanos a la subsistencia. En la década de 1960, Pinto (1965 y 1970) denominaría dicha disparidad de productividades “heterogeneidad estructural” y destacaría que la heterogeneidad productiva tiene como reflejo la heterogeneidad social, en términos de ingresos e inserción social. En la etapa estructuralista se hacía hincapié en la mala distribución de la propiedad y del ingreso y en que, como la productividad media era baja, el excedente representaba una pequeña proporción del ingreso y limitaba el ahorro, la inversión y el crecimiento.

Lamentablemente, a pesar de varios avances, incluso en lo que se refiere a la ampliación del excedente como proporción del ingreso, también con respecto a la heterogeneidad la transformación de las sociedades latinoamericanas y caribeñas fue insuficiente para aproximarse a sociedades con un mínimo de homogeneidad productiva y social. Por esa razón, de acuerdo con el neoestructuralismo no se ha eliminado la heterogeneidad productiva estructural y subsiste una oferta abundante de mano de obra, con bajos ingresos medios y precariedad en las relaciones sociales del mercado laboral, que preservan la mala distribución del ingreso, es decir, la heterogeneidad social. Esta situación, a su vez, supone una baja productividad sistémica, que limita la competitividad y el crecimiento. Se argumenta que, junto con la heterogeneidad productiva, el acceso precario a la protección social y a bienes y servicios públicos (como salud y educación), la regresividad tributaria y la concentración de la riqueza determinan la pobreza y la mala distribución del ingreso.

En los textos cepalinos sobre desarrollo productivo de fines del sexto y séptimo decenio se empleó en algunas ocasiones la fórmula “dos brechas de productividad”, en referencia a la “brecha interna”, con el significado clásico de heterogeneidad estructural, y a la idea correlacionada de “brecha externa”, correspondiente a la distancia de productividad entre los países de América Latina y el Caribe y las economías desarrolladas, que ya era un concepto central de la caracterización original del sistema centro-periferia (CEPAL, 2007 y 2012a). Este punto se retomará más adelante, en la sección C.4.

En la década de 1950, la CEPAL había concluido que la industrialización era indispensable para la “convergencia” hacia los niveles de productividad e ingresos de los países desarrollados, pero su realización era muy difícil. La región enfrentaba un formidable conjunto de tendencias perversas, intrínsecas a la herencia de su formación histórica y al modo desordenado en que la industrialización se estaba procesando, en forma espontánea, desde la crisis del modelo agroexportador en los años treinta. De ahí la necesidad de planificar y coordinar el proceso de industrialización, así como de crear instituciones internacionales capaces de mitigar los problemas externos, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que tuvieron una gran influencia de Prebisch<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Sobre el inicio de la difusión por la CEPAL de ideas sobre planificación en América Latina en la década de 1950, véanse, por ejemplo, Prebisch (1973) y CEPAL (1955). Sobre la creación de la ALALC, véase el texto cepalino clásico escrito por Prebisch (CEPAL, 1959). Con respecto a la UNCTAD, véase el texto de inauguración, también de autoría de Prebisch (Naciones Unidas, 1964b).

Más adelante, en la etapa neoestructuralista, la conclusión no fue muy diferente, entre otras razones porque la heterogeneidad estructural y la insuficiente diversidad productiva no se habrían eliminado. Ante los persistentes problemas de atraso relativo, se concluye que el proceso de desarrollo continúa requiriendo una acción amplia y decidida del Estado.

#### 4. Acción del Estado

Tanto en la interpretación estructuralista clásica como en la neoestructuralista, la tercera característica del subdesarrollo es la existencia de un marco institucional (Estado, capacidad de tributación, composición empresarial, entre otros) poco propenso a la inversión y al progreso técnico. El diagnóstico cumple, en el pensamiento cepalino, la función de exigir el constante fortalecimiento de los Estados nacionales —y de estrategias para la región en su conjunto— para atender la compleja misión de transformar las estructuras socioeconómicas.

En la etapa clásica, el estructuralismo argumentaba que el atraso institucional se traducía en poca capacidad fiscal, desperdicio de parte del excedente en inversiones improductivas y consumo superfluo, así como en escaso estímulo a la inversión y el progreso técnico. En los documentos más recientes, en la etapa neoestructuralista, se agregaron las nociones de escasez de actores de la escena económica internacional, precariedad del sistema nacional de innovación y poca complejidad de los sistemas de financiamiento, entre otras.

No menos importante, el neoestructuralismo incorporó también la protección social y la sostenibilidad ambiental. Como se observa más adelante, el tratamiento del primero de esos temas fue aparentemente escaso en la fase estructuralista clásica, mientras que todavía se daban los primeros pasos sobre el segundo en esa fase. La consideración de las fragilidades institucionales en esos dos ámbitos ha sido importante en la posterior ampliación de sus alcances analíticos.

Una idea común a las dos etapas es que los Estados nacionales de América Latina y el Caribe no están suficientemente preparados para las tareas del desarrollo, en especial ante las fuertes tendencias perversas por combatir: vulnerabilidad externa (por comercio y por finanzas internacionales), inestabilidad macroeconómica, insuficiencia de inversión y progreso técnico, preservación del subempleo, la pobreza y la desigualdad y, como se registró a partir de fines de la década de 1970, la destrucción de la naturaleza. En consecuencia, se constata la necesidad de realizar reformas institucionales para fortalecer al Estado y, en particular, implementar una serie de pactos en la sociedad para viabilizar el desarrollo inclusivo y sostenible desde el punto de vista ambiental.

## B. El séptimo decenio: una visión global

En esta sección se presentan tres conjuntos de elementos necesarios para el relato de la historia intelectual cepalina en el séptimo decenio: i) el contexto histórico que condicionó la elaboración de las ideas, ii) los cinco documentos de períodos de sesiones en los que

confluyeron la construcción analítica y los mensajes de la institución en los últimos diez años, y iii) el arreglo conceptual y los énfasis y las nuevas formulaciones introducidas en el séptimo decenio.

## 1. Contexto histórico

Las formulaciones de la CEPAL siempre tuvieron conexiones muy fuertes con la evolución de la historia mundial, latinoamericana y caribeña y son un reflejo de esta. El séptimo decenio no fue la excepción. A nivel mundial, el contexto que la caracteriza puede conceptualizarse en términos históricos como un período de continuidad de la globalización neoliberal, no obstante el desafío de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en 2008-2009 y la crisis de la zona del euro.

Tras la caída de la Unión Soviética y del socialismo en Europa oriental, se confirma la hegemonía de la doctrina de Hayeck y Friedman en la disputa política e ideológica contra las alternativas socialdemócratas de conducción del capitalismo, iniciada a fines de los años setenta con Thatcher en el Reino Unido y luego con Reagan en los Estados Unidos en los años ochenta. Esa victoria significa la hegemonía del neoliberalismo en el campo de las ideas y en el mundo productivo y financiero. En el caso de América Latina y el Caribe, el hecho que mejor ilustra esta victoria es el Consenso de Washington, plasmado en el Decálogo de Williamson (1990)<sup>12</sup>.

La ofensiva neoliberal parecía auspiciosa. En términos macroeconómicos, se asiste al auge de la Gran Moderación (1980-2006), período histórico caracterizado por un razonable crecimiento de la actividad económica y la estabilidad de precios en el mundo desarrollado (Pérez Caldentey, 2015). En tanto, China y la India comienzan a erigirse como los actores globales que devendrán en las décadas de 2000 y 2010 y se observa un acelerado progreso tecnológico.

Sin embargo, es también un período en que el capitalismo global empieza a dar lugar a crisis cada vez más frecuentes. El lustro que va de 1997 a 2002, con las crisis asiática, brasileña, rusa, argentina y la llamada crisis de las empresas “punto.com”, es un ejemplo de ello. Se trata también de un período en el que surgen tensiones medioambientales y sociopolíticas, impulsadas por movimientos antiglobalización que han percibido la capacidad del paradigma económico dominante de generar desigualdad a escala mundial.

<sup>12</sup> En ese documento se presentaban diez recomendaciones que debían aplicar las economías, especialmente aquellas en desarrollo, para retomar el crecimiento. Todas ellas estaban orientadas a la expansión del mercado y, sustancialmente, a la reducción de los Estados. Torres (2006, pág. 64) sintetiza esas recomendaciones de este modo: i) disciplina fiscal; ii) prioridades del gasto público; iii) reforma tributaria; iv) liberalización financiera; v) flexibilidad de los regímenes cambiarios; vi) liberalización del comercio; vii) inversión extranjera directa; viii) privatización; ix) promoción de la libre competencia y mantenimiento de regulaciones de mercado justificadas, y x) derechos de propiedad. Asimismo, presenta las diferencias entre este decálogo y los planteamientos neoestructuralistas de Fernando Fajnzylber y la propuesta cepalina de transformación productiva con equidad (Torres, 2006, págs. 64-67).

A partir de 2002, la economía mundial regresa a una relativa estabilidad, que dura brevemente hasta 2006. En 2007 comienzan a advertirse fuertes señales de recesión en los Estados Unidos, que hacia fines de 2008 y comienzos de 2009 maduran en la crisis financiera internacional. Como se sabe, esta fue el resultado del estallido de la burbuja de precios generada en el sector inmobiliario estadounidense, que derivó en la quiebra de importantes instituciones bancarias de ese país y se transformó en la crisis de mayor impacto en cuanto a efectos y nivel de contagio desde la Gran Depresión de los años treinta.

La magnitud y naturaleza de la crisis y la incapacidad de los economistas de la corriente principal de pensamiento para anticiparla alimentaron un debate mundial que permitió ganar posiciones en la contraofensiva al neoliberalismo. Asimismo, se despertaron conciencias que cuestionaron la forma en que la disciplina de la economía se enseña en el mundo y ese cuestionamiento permitió un nuevo debate sobre los enfoques de la economía heterodoxa. En ese sentido, los números 97 y 98 de la *Revista CEPAL* contribuyeron con artículos publicados hacia fines de la década de 2000, en los que se intentaba explicar los efectos de esta crisis, la recurrencia de las crisis financiero-especulativas y la necesidad de nuevos paradigmas económicos para el desarrollo. Los trabajos de Ocampo (2009), Ffrench-Davis (2009), Titelman, Pérez Caldentey y Pineda (2009) y Bárcena (2010) son algunos ejemplos de planteamientos que intentaron poner en evidencia las fallas de la globalización neoliberal y la necesidad de reexaminar los estilos de desarrollo.

Antes de esa crisis, las economías de América Latina, especialmente las de América del Sur, se beneficiaban de un superciclo de precios de los recursos naturales, alentado por la expansión de la economía china, que en su proceso de creciente industrialización requirió mayores suministros de las materias primas exportadas por esta subregión (minerales, alimentos e hidrocarburos). Ello permitió a los países sostener elevadas tasas de crecimiento, después de varias décadas de crecimiento insuficiente y volátil. Esta expansión económica permitió también aumentar el nivel de empleo y el gasto social y, de ese modo, reducir significativamente la tasa de pobreza y, en menor medida, la inequidad en la distribución del ingreso.

En el ámbito político, en la década de 2000 se confrontaban dos proyectos: por una parte estaban los países que adoptaron y sostuvieron gobiernos de centroizquierda con proyectos de orientación desarrollista y redistributiva y, por otra, aquellos que mantuvieron regímenes políticos que privilegiaron el enfoque de “focalización” en materia de política social y asignaron un papel hegemónico a los mercados.

Los efectos en la región de la crisis de las hipotecas de alto riesgo fueron menos intensos que los de crisis anteriores: la bonanza de los precios de los productos básicos permitió a los países mayores grados de solvencia y reservas para hacer frente a los problemas de financiamiento. Asimismo, la resistencia de China a la crisis permitió que la recesión fuera más leve y la recuperación más rápida.

En 2010, año en que se lanzó el mensaje centrado en la igualdad, después de superar la recesión causada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo con medidas anticíclicas, la región retomaba el crecimiento iniciado en 2003-2004 y festejaba la importante tendencia a la mejora en la distribución personal del ingreso y la reducción de la pobreza. Se trataba, por lo tanto, de un momento de cierto optimismo o, mejor dicho, de muy cauteloso optimismo.

Cada año, un conjunto de informes proporcionan la sintonía fina entre las formulaciones con aliento analítico y conceptual y el análisis de la evolución de América Latina y el Caribe y de sus diferentes países. Mientras la evolución de la coyuntura económica se evalúa en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* y el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, el área social se cubre mediante el *Panorama Social de América Latina* y el seguimiento en el área del comercio se realiza mediante el *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. En el ámbito de la producción, si bien no existe un documento que siga habitualmente la evolución de las estructuras productivas, se publica *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. La CEPAL también divulga anualmente el compendio *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* y una serie de otros trabajos, como el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, y, semestralmente, el informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* (en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)). Al mismo tiempo, las sedes subregionales de la CEPAL (en México y en Puerto España) y las oficinas nacionales en cuatro países (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay) realizan un seguimiento continuo de la coyuntura económica y social latinoamericana y caribeña.

Las cifras incluidas en esos documentos en 2010 eran elocuentes, tanto en lo que se refiere al optimismo como a la cautela. Como en años anteriores, se insistía en la necesidad de no descansar en virtud de evidencias de crecimiento y mejoras distributivas. Por el contrario, se debía aprovechar esa época de relativa bonanza para promover transformaciones en la atrasada y heterogénea estructura productiva, con miras a viabilizar el crecimiento del ingreso y la productividad a mediano y largo plazo y promover importantes avances sociales, sin perjuicio de la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se insistía en que las mejoras en curso no habían modificado la posición de la región como la más desigual del mundo.

Desde el punto de vista favorable, se verificaba que en el período previo (entre 2003 y 2010), y a pesar de la recesión de 2009, la tasa de crecimiento había alcanzado una media del 4,1% al año, completando la fase expansiva más prolongada desde la década de 1970. Acompañando ese desempeño, las exportaciones habían crecido un 12,7% como promedio anual en ese período, impulsadas por el efecto de China, aunque en mayor medida por los precios que por las cantidades. Un aspecto aún más alentador fueron las buenas noticias sobre la reducción de la pobreza (del 43,9% al 31,1% de la población) y la distribución del ingreso (disminución del coeficiente de Gini de 0,547 a 0,507) en ese mismo período. En resumen, la evaluación de las tendencias socioeconómicas del período 2003-2010 revelaba un razonable avance en el panorama social, derivado no solo de la considerable mejora en las condiciones externas e internas viabilizadoras del crecimiento, sino también

de políticas gubernamentales activas en el ámbito social, incluso en el mercado de trabajo, asociadas a una expansión y un fortalecimiento de la agenda de derechos.

Se constató que esas tendencias eran producto de los incrementos salariales y la reducción de la informalidad en el mercado de trabajo y, no menos importante, que resultaban favorecidas por la mejora de las condiciones fiscales, que —con gobiernos de inclinación progresista— viabilizaron programas sociales exitosos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad. Utilizando la imagen empleada por Fajnzylber (1990) al comparar la trayectoria de los países latinoamericanos con la de algunos países asiáticos y europeos, el cuadrante del crecimiento con una simultánea mejora distributiva, verificada en el caso de varios países, pero ausente en el de América Latina y el Caribe (el “casillero vacío”), habría finalmente comenzado a llenarse en la región en los años anteriores. En 2010, la preservación de un buen panorama en las cuentas externas y una situación fiscal relativamente sana nutría esa esperanza.

Sin embargo, desde el punto de vista de las dudas, y en consecuencia de la cautela, se verificaba la persistencia de niveles relativamente bajos de inversión en general y, en particular, baja recuperación de la inversión en infraestructura, reducida diversificación en la producción industrial, limitadas tasas de innovación y una tendencia a la “reprimarización” y la “maquilización” de las pautas de exportación (en el sur y en el norte, respectivamente). Asimismo, se reconocía que, a pesar de los avances en el plano social, en muchos países la profunda desigualdad estaba acompañada por cargas fiscales notoriamente insuficientes para abordar las tareas en los planes de producción y gasto social. En general, tampoco había nada que celebrar en lo que se refiere a la contención de los efectos perversos en el cambio climático y la preservación de la naturaleza.

Además, el contexto económico relativamente favorable luego se deterioraría, ampliando el espacio para la cautela. Después del relativo éxito con que los países de la región sortearon la crisis en 2010, sobrevino la crisis de la zona del euro. El crecimiento global se desaceleró y el comercio aún más, al disminuir de un promedio del 8% en el período 2003-2007 a aproximadamente el 2% en 2011-2017. Este nuevo ciclo puso fin al auge de precios en la región, sobre todo en América del Sur<sup>13</sup>.

En los años siguientes, la cautela se fue confirmando en virtud de las crecientes dificultades percibidas, tanto a nivel mundial como en los países de la región. Como se evidencia en los documentos de análisis coyuntural antes mencionados, en 2011 (y de modo similar a la crisis de 2008) se activaron nuevamente las señales de alerta sobre la reversión más definitiva de las condiciones favorables previas. Esto fue confirmado por las tendencias económicas que siguieron: desaceleración del crecimiento en América Latina y el Caribe (de una media del 4,1% entre 2003 y 2010 a una media del 3% en el período 2011-2014) y a oscilaciones cercanas al estancamiento en el período 2015-2017 (con alteraciones en desempeños mucho

---

<sup>13</sup> En efecto, la mayoría de los precios de los productos básicos exportados disminuyeron de manera significativa, incluidos los de alimentos como la soja, minerales metálicos como el cobre y los hidrocarburos.

menos desfavorables en México y Centroamérica que en gran parte de los países de América del Sur y del Caribe). En línea con la disminución del ritmo del comercio internacional y la acentuada reducción de los precios de las materias primas, las exportaciones en la región sufrieron, entre 2012 y 2016, su peor desempeño en ocho décadas.

El efecto negativo de ese proceso en las condiciones sociales tuvo lugar en forma gradual. Los avances en términos de caída de pobreza que habían sido significativos entre la primera mitad de la década de 2000 y 2011 se redujeron de 2012 a 2014; a partir de 2015 empeoraron los índices de pobreza, en consonancia con el empeoramiento de las tasas de desempleo, la masa salarial y el gasto social. La desigualdad, que también venía en declive, se redujo en forma mucho más lenta entre 2012 y 2016. Al momento de escribir estas líneas se observan algunas señales de mitigación de la tendencia desfavorable debido a una cierta recuperación en los precios de los productos básicos y a una mejora en la actividad económica, pero el futuro está cargado de incertidumbre.

A pesar de este contexto cada vez más desfavorable, la CEPAL no desistió de poner a la igualdad en el centro de su ideario, conforme su mensaje de 2010. Por el contrario, en los años siguientes la institución reafirmó y refinó las tesis enunciadas en ese documento, incluso en el documento presentado en el trigésimo séptimo período de sesiones, celebrado en Cuba (CEPAL, 2018b).

## 2. La igualdad en el centro: documentos de los cinco períodos de sesiones del séptimo decenio

Los documentos principales de los períodos de sesiones de la CEPAL, que tienen lugar una vez cada dos años, suelen ser los que mejor expresan los mensajes organizadores de la reflexión cepalina a lo largo del tiempo. El mensaje del séptimo decenio, la igualdad en el centro, se subraya en los documentos de los cinco períodos de sesiones comprendidos en ese lapso: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL 2014a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b).

Si bien forman una unidad (centrada en la igualdad), los cinco documentos están bien diferenciados y se complementan. Corresponden, en conjunto, a la defensa de los derechos de la ciudadanía, de un Estado de bienestar social y de importantes mejoras en la distribución del ingreso, basados en un continuo aumento de la productividad, por medio de la combinación virtuosa de una macroeconomía para el desarrollo y políticas de transformación productiva y exportadora, respetando la sostenibilidad ambiental.

En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010a), la CEPAL inaugura el mensaje del decenio con un panel de temas orientados por la temática común de la igualdad, que luego se retoman, profundizan y amplían en los documentos posteriores. En consonancia con el papel central asignado a la igualdad, se hace hincapié en la noción clásica

de heterogeneidad estructural. De los documentos de períodos de sesiones mencionados este fue, probablemente, el que tuvo mayor impacto político en la región.

Se analizan seis áreas “estratégicas” de la agenda de la igualdad: i) política macroeconómica para el desarrollo inclusivo, ii) reducción de la heterogeneidad estructural (convergencia productiva), iii) convergencia territorial, iv) dinámica del empleo e institucionalidad del trabajo —entendidos como elementos clave para la igualdad de oportunidades y la inclusión social—, v) cierre de las brechas sociales, y vi) el Estado y la acción política en los pactos fiscal y social.

El segundo documento, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a), da continuidad y avanza en el examen de las nociones clásicas de la CEPAL sobre heterogeneidad estructural, escasa diversidad productiva y reducida intensidad tecnológica en la industria de transformación, que se habían retomado con fuerza en el sexto decenio (CEPAL, 2007).

Es, probablemente, el documento de mayor refinamiento analítico de la etapa neoestructuralista en lo que se refiere a la dimensión económica del desarrollo. Se examinan los requisitos de cambio en la estructura productiva y exportadora, utilizando un cuadro analítico que incluye la noción de dificultades para superar las “brechas de productividad”, la noción correlacionada de que las transformaciones en las estructuras productivas no se han orientado por las eficiencias keynesiana y schumpeteriana —a las que se hará referencia más adelante— y de que esas tendencias confirman la heterogeneidad productiva y su reflejo, la heterogeneidad social. Asimismo, se abordan las restricciones derivadas de fluctuaciones cíclicas adversas sobre el crecimiento, la inversión y la transformación estructural y la necesidad de prácticas macroeconómicas compatibles con la promoción de transformaciones virtuosas en la economía. Se analizan, además, aspectos de la heterogeneidad estructural, la segmentación del mercado de trabajo y la desigualdad social, así como de políticas (industriales, macroeconómicas, sociales y de las relaciones entre cambio estructural y políticas sociales y laborales), con miras a una visión integrada del desarrollo. Por último, se plantean algunas reflexiones finales sobre el Estado y esa perspectiva integrada.

El tercer documento, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL 2014a), se divide en cuatro partes. En la primera se define la misión por realizar en términos de construcción de instituciones capaces de llevar a cabo la transformación estructural deseada, considerando el contexto de amenazas a la sustentación del desarrollo con igualdad en las tres dimensiones relevantes, a saber, económica, social y ambiental. En la segunda se profundiza el debate sobre la igualdad y se incluye un amplio análisis sobre la problemática de la desigualdad, evaluada en sus “múltiples dimensiones”.

La tercera parte trata de patrones de consumo, medio ambiente y recursos naturales y contiene tres innovaciones en términos de la literatura cepalina. En primer lugar, conforme la sugestiva línea analítica originalmente empleada por Furtado (1974) y Sunkel y Glico (1980), se aborda el tema de los efectos ambientales desde la óptica de los patrones de consumo, en el marco de la dinámica de los estilos de desarrollo. En segundo lugar, se



dedica un capítulo a un debate —inédito en la CEPAL— sobre la “gobernanza de los recursos naturales”, pertinente a la “era china” de acceso a la riqueza natural de la región. En este se argumenta que no existe una “maldición de los recursos naturales”, sino la necesidad de planificación y coordinación estatal para promover la diversificación productiva y beneficios sociales mediante políticas que maximicen los beneficios productivos y sociales que la riqueza natural ayuda a conquistar. Por último, se sintetizan las conclusiones en materia de políticas, mediante la noción de pactos políticos que se han de implementar para fomentar un estilo de desarrollo inclusivo, sostenible y con cambio estructural.

El cuarto texto se titula *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a). Allí se da una mirada prospectiva sobre el futuro de la región, considerados los “cambios tectónicos” en el contexto global (surgimiento de China, revolución tecnológica, crisis ambiental, entre otros), la tendencia al deterioro del contexto económico mundial y la posición de la región en este, y se confirman sus brechas estructurales (productivas, sociales y territoriales). Al mismo tiempo, entre sus objetivos se destacan establecer un diálogo con la importante iniciativa de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015; CEPAL, 2018a), y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —aprobados en 2015 por el conjunto de 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas— y presentar propuestas para enriquecerla.

La experiencia de la CEPAL a lo largo de su historia intelectual con el enfoque “estructuralista”, a partir de la mirada latinoamericana y caribeña, se ofrece como un “activo” que puede contribuir en gran medida a la implementación de la Agenda 2030. En el documento también se llama la atención sobre la necesidad de un pacto mundial para la transformación deseada, en el sentido de creación de bienes públicos globales (sostenibilidad ambiental, arquitectura financiera, entre otros), y se sostiene la necesidad de dirigir los esfuerzos a la constitución de un “gran impulso ambiental”<sup>14</sup>.

El quinto documento, *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b), presentado en el período de sesiones de 2018, celebrado en Cuba, puede entenderse como un momento robusto y osado del ciclo intelectual centrado en la igualdad e iniciado en 2010. Son dos las características que lo diferencian de los cuatro documentos anteriores.

---

<sup>14</sup> En 2017 la CEPAL publicó otro documento relacionado con la Agenda 2030, el *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2017a), presentado en la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (Ciudad de México, abril de 2017), creado bajo su liderazgo en 2016 y del cual es la Secretaría Técnica. El documento se divide en tres capítulos. El primero se refiere al contexto internacional —se señala la necesidad de corregir el rumbo de la globalización ante los problemas que esta genera— y al contexto regional, respecto del cual se evalúan realizaciones y compromisos pendientes y se reflexiona sobre la necesidad de avances en materia de tecnología y diversificación productiva, reducción de las desigualdades e integración regional. En el segundo capítulo se examina el conjunto de instituciones necesarias para la implementación de la Agenda 2030 por los países de la región, mientras que el tercero versa sobre temas relacionados con la medición de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el diagnóstico de las capacidades estadísticas nacionales para la producción de indicadores y los aportes que la CEPAL ha de realizar para esa tarea.

La primera es que aborda la cuestión de la economía política del desarrollo latinoamericano con un nuevo enfoque, el de la “cultura del privilegio”. Esta se presenta como herencia histórica y estructural arraigada, que tiende a condicionar estrategias y políticas de desarrollo en sus diferentes dimensiones a intereses conservadores de élites económicas y políticas, limitando la eficiencia económica y la justicia social. Este concepto se presenta principalmente en el primer capítulo, donde se plantean las alertas sobre el costo de la desigualdad y sobre la importancia de contar con más y mejores bienes públicos y se concluye con un llamamiento a la construcción de “una cultura de eficiencia e igualdad”. Esto se complementa con lo expresado en el sexto capítulo, que se inicia recordando las raíces de la heterogeneidad estructural, los costos de la liberalización financiera y la importancia del cambio estructural y de la diversificación productiva. Se pasa inmediatamente a la evaluación de la desigualdad y la fragmentación de las relaciones sociales y del insuficiente apoyo a la democracia y se culmina con un examen de la cultura del privilegio que enriquece la realizada en el primer capítulo, con un análisis que incluye, por ejemplo, su relación con el rentismo. Volveremos más adelante a la novedad analítica contenida en el concepto de cultura del privilegio.

Una segunda característica es que se enfatiza que la igualdad debe considerarse en cuanto a su costo para la eficiencia del sistema económico, entendida esta en una perspectiva dinámica, como la capacidad de la economía de utilizar plenamente sus recursos productivos y su potencial de aprendizaje e innovación en una trayectoria de crecimiento sostenible. Se señala que la igualdad es un objetivo que debe perseguirse no solo por razones éticas (uno de los fundamentos del concepto de desarrollo), sino también por sus efectos positivos en la productividad, el crecimiento y la innovación. El argumento se desarrolla en los capítulos 1 y 6, donde se exponen los desafíos de la economía política para transitar de la actual “cultura del privilegio” a la “cultura de la igualdad”. En el segundo capítulo se presenta un análisis de las crecientes tensiones en la globalización, y el argumento de que, a pesar de la reducción en la brecha de ingresos entre los países, la desigualdad dentro de ellos ha aumentado significativamente. En el tercer capítulo se argumenta que, dada la vulnerabilidad externa (productiva y financiera), el comportamiento de las economías de la región obstaculiza el desarrollo y aumenta la desigualdad, una tendencia acentuada por sistemas tributarios regresivos y la evasión fiscal; también se discute sobre las interacciones entre la distribución funcional del ingreso, el crecimiento y la inversión. En el cuarto capítulo, se pone el foco en los costos de las brechas de educación y salud y de la informalidad y desigualdad de género en el mercado de trabajo y en la relevancia de la protección social, argumentándose que la desigualdad es ineficiente e insostenible, incluso al impedir la movilidad intergeneracional. En el quinto capítulo se amplía el enfoque al abordarse, en forma integrada, otras cuatro expresiones de la desigualdad: el territorio, las ciudades, la infraestructura y el medio ambiente.

### 3. Nuevos énfasis, nuevos conceptos

Como se mencionó, en el séptimo decenio el pensamiento de la CEPAL se organizó en torno al llamamiento a la igualdad. Se dio continuidad a la línea interpretativa del estructuralismo clásico y del neoestructuralismo y, al mismo tiempo, se renovó, al incorporar nuevos énfasis y conceptos que reflejan vitalidad y actualidad.

En la introducción del libro *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008* (Bielschowsky, 2010) se argumentó que se incorporaron cinco novedades principales al análisis de la institución en el sexto decenio: la perspectiva de una agenda para la era global, los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, un amplio balance de las luces y las sombras del desempeño de los países en los ámbitos económico y social a partir de las reformas neoliberales, la fusión de los abordajes estructuralista y schumpeteriano en los análisis del desarrollo productivo y de inserción internacional y el acento en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de capitales. Ese conjunto se exhibió, no sin razón, como prueba de vitalidad intelectual y refinamiento del pensamiento neoestructuralista en el sexto decenio.

El séptimo decenio no se quedó atrás. En ese período se incorporaron gradualmente nuevos elementos conceptuales en línea con la historia intelectual de la CEPAL que, en el marco del neoestructuralismo, dieron lugar a una reestructuración analítica.

Esas novedades conceptuales, que se examinan en la sección C de la presente introducción, se detallan en el cuadro 1. Las tres primeras corresponden a elementos que ayudan a articular diferentes dimensiones del desarrollo en un esquema analítico integrado (caps. I a III). Las demás contribuyen a los análisis en los cuatro ámbitos investigativos de las diferentes divisiones de la CEPAL. Cuatro de esas novedades conceptuales corresponden al ámbito de la dimensión social (caps. IV a VII), dos al ámbito macroeconómico (caps. VIII a IX), cuatro al ámbito productivo (caps. X a XIII) y dos al ámbito de la sostenibilidad ambiental (caps. XIV a XV).

## Cuadro 1

**Marco conceptual centrado en la igualdad: nuevas formulaciones y énfasis y páginas seleccionadas del séptimo decenio**

Dimensiones	Nuevas formulaciones y principales énfasis	Textos seleccionados para los capítulos I a XV del libro
Tres elementos interdimensionales básicos	La centralidad de la igualdad	Capítulo I: CEPAL, 2010a, págs. 11-14, 2012a, págs. 13-20, 2014a, págs. 13-17 y 2016a, págs. 9-12, 2018b págs. 11-17
	Pactos para la igualdad	Capítulo II: CEPAL, 2014a, págs. 320-338
	La economía política y la cultura del privilegio	Capítulo III: CEPAL, 2018b, págs. 29-32, págs. 226-231
Social	Análisis multidimensional de la pobreza	Capítulo IV: CEPAL, 2014c, págs. 73-94
	Matriz de la desigualdad social	Capítulo V: CEPAL, 2016b, págs. 15-20
	Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible	Capítulo VI: CEPAL, 2016c, págs. 149-165
	Aceleración del envejecimiento y migraciones hacia la región y entre sus países. Consecuencias sociales y políticas de las actuales tendencias demográficas	Capítulo VII: CEPAL, 2016e, págs. 189-203 y 213-217
Macroeconómica	Macroeconomía para el desarrollo (énfasis renovado)	Capítulo VIII: CEPAL, 2010a, págs. 71-89
	Identificación de las características de los ciclos de producto e inversión (intensidad y duración)	Capítulo IX: CEPAL, 2012a, págs. 107-112, y 2016a, págs. 106-109
Productiva	Las dos brechas de productividad. Énfasis en la persistencia de la "brecha interna". Repercusiones de la heterogeneidad estructural en las disparidades de ingresos	Capítulo X: CEPAL, 2010a, págs. 91-110, y 2012a, págs. 209-237
	Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental	Capítulo XI: CEPAL, 2012a, págs. 31-34, y CEPAL 2016a, págs. 145-146 y 168
	La revolución digital y la conectividad de banda ancha	Capítulo XII: CEPAL, 2013a, págs. 17-32 y 97-101
	Gobernanza de los recursos naturales	Capítulo XIII: CEPAL, 2014a, págs. 275-293 y 302-303
Ambiental	La economía del cambio climático	Capítulo XIV: CEPAL, 2010a, págs. 34-41; 2015f, págs. 15-24; 2010d, págs. 11-16, y 2014a, págs. 55-61 y 247-258
	Gran impulso ambiental: cambio en los patrones de consumo y producción	Capítulo XV: CEPAL, 2012a, págs. 86-91; 2016a, págs. 53-58, 148-150 y 164-168

**Fuente:** Elaboración de los compiladores sobre la base de documentos oficiales de la CEPAL publicados durante el séptimo decenio.

## C. El séptimo decenio y la problemática del desarrollo: principales contribuciones, avances conceptuales y textos seleccionados para el presente libro

Esta sección tiene dos objetivos: presentar una introducción a las principales contribuciones de la obra intelectual de la CEPAL en el séptimo decenio, con el acento en los avances analíticos encontrados en esta, y servir como “guía de lectura” de los textos seleccionados para la presente recopilación.

Los textos seleccionados para el libro constan en el cuadro 1. Se seleccionaron para transmitir al lector una idea general de la producción del decenio y sus principales innovaciones e invitarlo a una lectura más profunda de la vasta producción del período. Son indicativos de la producción del decenio y se distribuyen en las cinco dimensiones presentadas en el citado cuadro, es decir, tres elementos interdimensionales básicos (la igualdad en el centro, pactos para la igualdad y la cultura del privilegio) y otros 12 representativos de las dimensiones social, macroeconómica, productiva y de inserción internacional y ambiental.

### 1. La igualdad en el centro y conexiones entre las distintas dimensiones del desarrollo inclusivo y sostenible

Como se señaló, la producción intelectual de la CEPAL en el séptimo decenio se organizó en torno al concepto de igualdad. Este sustituyó al concepto de “equidad”, empleado en el decenio anterior con un sentido próximo al de igualdad. Es posible aproximarse a la visión ordenadora de la igualdad mediante la lectura de los prólogos de los documentos de los períodos de sesiones, que se reproducen en el capítulo II del presente libro.

Cabe destacar que, más allá del mérito de la inclinación ideológica que motivó el acento en la igualdad, el concepto resultó funcional a la articulación de las diferentes dimensiones del análisis del desarrollo al que la CEPAL se ha dedicado históricamente.

A este respecto, se realiza a continuación una brevísimas síntesis de lo que se puede encontrar en los textos del séptimo decenio sobre políticas con “efectos cruzados” entre las dimensiones social, macroeconómica, productiva y ambiental, con miras a una mayor igualdad<sup>15</sup>. Se destacan por lo menos cinco elementos:

---

<sup>15</sup> Entre los muchos trabajos que plantean las conexiones entre las diferentes dimensiones del desarrollo, véase, por ejemplo, el reciente documento presentado en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, con el significativo título *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (CEPAL, 2017g).

- i) Igualdad como meta común a estrategias y políticas en todas las dimensiones.
- ii) Combinación de políticas fortalecedoras del mundo del trabajo con las demás políticas de protección social —con miras a la igualdad de medios y capacidades— y con las políticas defensoras de los principios democráticos y universalistas de igualdad de autonomía y reconocimiento recíproco.
- iii) Macroeconomía para el desarrollo, que potencie el crecimiento, la inversión y la transformación productiva, permitiendo el aumento de la productividad mediante economías de escala y progreso técnico, la ampliación del empleo de calidad y los salarios y una mayor recaudación tributaria viabilizadora de la expansión de los gastos sociales y las inversiones públicas. Se refiere a la aplicación de políticas para aprovechar plenamente el potencial de crecimiento, atenuar las fases recesivas y fortalecer las expansivas, evitando discontinuidades en la expansión de la inversión y el bienestar. La orientación supone la aplicación de políticas fiscales y monetarias que potencien el crecimiento y la inversión, políticas de cambio no apreciado y estable que estimulen la diversificación productiva y exportadora y visión global del sistema económico que incluya micro, pequeñas y medianas empresas.
- iv) Políticas industriales y de comercio exterior viabilizadoras de transformación productiva y solidarias con la igualdad y la sostenibilidad ambiental. Cuando son eficaces permiten la reducción de la heterogeneidad estructural y la desigualdad social por vía de la homogeneización de la productividad entre sectores, agentes y territorios, considerados esenciales para la convergencia en los ingresos del trabajo; la diversificación productiva y exportadora convergentes hacia la frontera tecnológica internacional y capaces de sostener el crecimiento al reducir las restricciones externas; y el fomento de patrones de producción y consumo compatibles con la igualdad intergeneracional, al permitir la sostenibilidad ambiental.
- v) Políticas de gobernanza de los recursos naturales, en el sentido de maximización de los encadenamientos productivos internos, fortalecimiento fiscal para gastos en inversión y protección social, atención a los efectos perversos de la excesiva apreciación del tipo de cambio en las inversiones en bienes transables y enfrentamiento de los efectos nocivos del extractivismo en el medio ambiente, la igualdad y el bienestar de las poblaciones vulnerables a ellos.

## 2. Pactos para el desarrollo inclusivo y sostenible

Como se señaló, desde los orígenes la producción de la CEPAL se organizó en torno a mensajes dirigidos a la transformación socioeconómica. La dimensión propositiva del análisis integrado desde la óptica de la igualdad se construyó en forma gradual a lo largo del séptimo decenio.

Inicialmente, se absorbió el rico mensaje anunciado mucho antes, en 1998, sobre la necesidad de un pacto fiscal (CEPAL, 1998a). La idea prosperó para incorporar otras dimensiones de los pactos políticos necesarios para la implementación de modelos de desarrollo inclusivos y ambientalmente sostenibles. El objetivo explícito del documento del trigésimo quinto período de sesiones fue “establecer pactos sociales, de horizonte estratégico de mediano y largo plazo, que involucran a una amplia gama de actores y requieren de políticas de Estado fuertemente legitimadas” (CEPAL, 2014a, pág. 320).

Se presentó un conjunto de siete pactos: i) pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad; ii) pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo; iii) pacto para la igualdad en el mundo del trabajo; iv) pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos; v) pacto para la sostenibilidad ambiental; vi) pacto para la gobernanza de los recursos naturales, y vii) pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015. Este último anticipó la perspectiva cepalina con respecto a la que sería la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por las Naciones Unidas en 2015.

En el capítulo II del presente libro se reproduce el ítem B del capítulo VII del referido documento del período de sesiones (CEPAL, 2014a), sobre “Política y políticas: la importancia de pactar”, en el que se describen los contenidos de cada pacto.

### 3. Cultura del privilegio

La visión global de los pactos necesarios para alcanzar un desarrollo integral permite verificar, en un todo sistémico, la dimensión del desafío que se ha de enfrentar. Al mismo tiempo, lleva a la conclusión de que los avances que han de perseguirse en los terrenos político, institucional y cultural no son nada triviales. Eso condujo a la CEPAL a un nuevo enfoque, destinado a estudiar las estructuras políticas y las inclinaciones ideológicas arraigadas en la región.

En línea con el enfoque histórico-estructural, se propone abordar el tratamiento del contenido histórico de las injusticias sociales, sus causas y repercusiones en términos de brechas de derechos de la ciudadanía, empleando la noción de “cultura del privilegio” como concepto orientador básico.

Se trata de una formulación reciente. En 2014, Prado la empleó en el título de una nota en la que elogia el uso de políticas anticíclicas de corte keynesiano en 2009, contraponiéndose al neoliberalismo y asegurando políticas de inclusión social (Prado, 2014). Bárcena realizaría la siguiente afirmación en una intervención sobre el tema de género:

“Frente al ambicioso objetivo de la igualdad de género es necesario consolidar la implementación de políticas, pactos y alianzas que permitan construir los

cimientos para el cambio civilizatorio que implica un desarrollo sostenible e inclusivo con la igualdad en el centro, en el que no solo nadie se quede atrás, sino que las mujeres, en toda su diversidad, se encuentren a la par y liderando la transición desde una cultura del privilegio y la discriminación hacia una cultura de los derechos y la igualdad." (CEPAL 2016c, pág. 10).

En el documento del trigésimo séptimo período de sesiones (CEPAL, 2018b), el concepto logra un alcance amplio y generalizado:

"La cultura del privilegio opera como un sustrato profundo en que se cimienta y reproduce la desigualdad en América Latina y el Caribe. Su génesis es indiscernible de la conquista y la colonización, por medio de las cuales se sometió a poblaciones indígenas a trabajos forzados y a personas afrodescendientes a la esclavitud, se expropiaron los bienes y riquezas de los pueblos originarios, se prohibieron sus creencias y valores, se les aplicó un maltrato sistemático y se les negó todo estatuto de ciudadanía. Esta cultura de la negación del otro fue concomitante con privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas y semiadscriptivas: raza, etnia, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996). Constituye, a su vez, la base histórica de la cultura del privilegio que, con distintas expresiones y rangos, se perpetúa hasta hoy." (CEPAL, 2018b, págs. 29-30).

Se argumenta que, por medio de la cultura del privilegio, las desigualdades pasadas se transmiten y se reproducen en el presente y que el drama de su arraigamiento y su persistencia deriva de sus tres características básicas. En primer lugar, la cultura del privilegio corresponde a la "naturalización" de las diferencias entre ciudadanos, que homologa la desigualdad en cuanto a derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía. En segundo lugar, los actores que controlan la jerarquía entre ciudadanos no suelen ser imparciales, sino beneficiarios de los privilegios. Por último, para operar y perpetuarse, la jerarquía entre ciudadanos se difunde a través de actores, instituciones, reglas y prácticas sociales. En el capítulo III del presente libro se reproducen parte de los capítulos 1 y 6 del referido documento.

El concepto de cultura del privilegio permite a la CEPAL profundizar la dimensión de economía política de sus análisis. Su introducción también permite prever que el binomio heterogeneidad estructural-cultura del privilegio tenderá a adquirir un peso analítico cada vez mayor en el trabajo de la CEPAL en el campo de la economía política del desarrollo socioeconómico. La integración de los dos conceptos ya se sugiere claramente en un documento reciente:

"(...) hay que reconocer que en América Latina y el Caribe existe una fuerte relación entre heterogeneidad estructural y cultura del privilegio. Hay imbricación entre



una estructura productiva que opera como fábrica de la desigualdad y una cultura de negación del otro como desigual en derechos y capacidades. Las brechas de productividad, la articulación asimétrica con mercados internacionales, la apropiación concentrada de la riqueza en la explotación de recursos naturales y la baja disposición a reformas estructurales son facilitadas por una herencia cultural marcada por relaciones de privilegio” (CEPAL, 2017g, pág. 31).

#### 4. La dimensión social

A lo largo del séptimo decenio, el acento en la igualdad se reflejó en una amplia producción analítica, empírica y propositiva sobre la dimensión social de la realidad latinoamericana y caribeña.

La cuestión social figura en el núcleo de los análisis de la CEPAL desde la década de 1960. En la fase estructuralista, la pobreza y la mala distribución del ingreso se estudiaron principalmente desde el punto de vista del subempleo, la heterogeneidad estructural y la concentración de la propiedad. Se analizaron en forma integrada las tendencias en las estructuras productivas y sociales, argumentándose que los procesos históricos determinaron la combinación de una oferta ilimitada de mano de obra perceptora de bajos salarios con la insuficiente absorción de trabajadores en la modernidad, debido a tasas de inversión relativamente bajas y a tecnologías intensivas en capital típicas de los países de altos ingresos. Se llegó a la conclusión de que predominaban “patrones” o “estilos” de desarrollo orientados al consumo de las élites y perpetuadores de las condiciones de pobreza y subdesarrollo (Furtado, 1961; Sunkel, 1970; Pinto, 1965, 1970 y 1976; Graciarena, 1976; Wolfe, 1976).

En este importante capítulo de creación analítica de la CEPAL se priorizaron la desigualdad y la pobreza en términos de ingresos y propiedad y se analizaron el subdesarrollo y la injusticia social desde ese poderoso ángulo analítico. Al mismo tiempo, sin embargo, se puede sugerir —como hacen Lavinias y Simões (2015)— que los textos clásicos de la CEPAL no incluyeron una serie de otros aspectos centrales de la problemática social de la región. Parece ser el caso, por ejemplo, de los efectos sociales de la estructura tributaria, la temática de la desigualdad en términos amplios de protección social (educación, salud, previsión, entre otras) y la insuficiencia de las políticas de bienestar social correspondientes.

Por cierto, la evolución de las ideas de la CEPAL sobre la cuestión social en sus primeras décadas todavía merece un estudio detallado, que vaya más allá de la lectura de los textos clásicos. Una hipótesis razonable es que su evolución hasta la década de 1990 estuvo relacionada con tres áreas: i) la profundización del conocimiento sobre la distribución del ingreso y la pobreza, facilitada por el surgimiento de encuestas de hogares en los sistemas nacionales de estadística de los países de la región y por la generalización de estadísticas censales confiables; ii) los trabajos sobre población, realizados desde la década de 1950 por

el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y publicados, por ejemplo, en la serie *Notas de Población*, que se publica desde 1973, y iii) los estudios y las propuestas de políticas sobre género, realizados desde la creación, en 1977, de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuando la CEPAL se convirtió en Secretaría Ejecutiva de la Conferencia.

En las décadas más recientes, la ampliación del espacio de la cuestión social en la agenda de investigación y propuestas de la CEPAL se inspiró inicialmente en la propuesta de “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990, 1992a y 1992b) y adquirió intensidad bajo el impulso del *Panorama Social de América Latina*, documento publicado anualmente a partir de 1991, año en que también se creó la serie *Políticas Sociales*. Además de estos, son muchos los documentos que merecen destacarse por su importancia en la trayectoria reciente del tratamiento de la realidad y las políticas sociales en la región. Entre ellos cabe mencionar, en el quinto y sexto decenios, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998a), *La brecha de la equidad: América Latina y el Caribe y la Cumbre Social* (CEPAL, 1997), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (CEPAL, 2000c), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a) y *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006).

Se puede afirmar que el *Panorama Social de América Latina* es el de mayor impacto entre los documentos de la CEPAL sobre el ámbito social en los 20 años anteriores al decenio 2008-2018, objeto de este libro conmemorativo, y que esa relevancia se mantuvo en el séptimo decenio. Este se convirtió en el más cuidadoso y detallado documento de seguimiento de la realidad social de la región, al reunir y renovar, cada año, los aportes realizados por las cuatro Divisiones de la CEPAL que se ocupan principalmente de la problemática social (División de Desarrollo Social, División de Estadísticas, División de Asuntos de Género y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL). La continua actualización empírica y la progresiva sofisticación analítica, facilitadas por el compromiso con la anualidad de la publicación, atraerían la creciente atención de observadores y estudiosos del campo social latinoamericano y caribeño. La primera edición del *Panorama Social* en 1991 da inicio al análisis socioeconómico cuantitativo, integrado y periódico de la CEPAL. Su fundación fue liderada por Pedro Sainz y Adolfo Gurrieri (Directores de las Divisiones de Estadísticas y Desarrollo Social, respectivamente, en 1990), Juan Carlos Feres y Arturo León, así como por los dos autores de la propuesta que explicitaba la necesidad de su creación, Pascual Gerstenfeld y Ruben Katzman (1990). La supervisión y coordinación de las distintas ediciones del *Panorama Social* publicadas entre 2009 y 2017 han sido responsabilidad de los equipos de cuatro Divisiones lideradas por Martín Hopenhayn y Laís Abramo (División de Desarrollo Social), Luis Beccaria y Pascual Gerstenfeld (División de Estadísticas), Sonia Montañó y María Nieves Rico (División de Asuntos de Género), y Dirk Jaspers-Faijter y Paulo Saad (CELADE-División de Población de la CEPAL).

El tratamiento refinado y exhaustivo de la cuestión social en el séptimo decenio no solo se evidencia en la serie *Panorama Social de América Latina*, sino también en los siguientes grupos de documentos: i) documentos preparados para la Primera y la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, de 2015 y 2017, y para la Primera Reunión de la Mesa Directiva, de 2016 (CEPAL, 2015a, 2016b y 2017g); ii) documentos preparados para las XI, XII y XIII Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebradas en 2010, 2013 y 2016 (CEPAL, 2010e, 2013f y 2016c); iii) documentos preparados para las Tercera y Cuarta Reunión de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012f y 2017d) y los que resultaron de ella (CEPAL, 2012c y 2017c), y iv) los trabajos divulgados en las series *Asuntos de Género*, *Políticas Sociales* y *Población y Desarrollo*.

La lectura de esos trabajos permite la identificación en el séptimo decenio de cuatro novedades analíticas en el tratamiento de la dimensión social del desarrollo por parte de la CEPAL —además de la centralidad de la igualdad y de sus expresiones políticas—, basadas en las ideas de pactos para la igualdad, economía política y cultura del privilegio anteriormente mencionadas: i) la aplicación de la idea de multidimensionalidad de la pobreza; ii) el concepto de matriz de la desigualdad social; iii) la arquitectura analítica y propositiva sobre la cuestión del género, apoyada en las tres autonomías: económica, física y en la toma de decisiones (en términos de participación en la sociedad y la libertad en la toma de decisiones a nivel individual); y iv) la identificación de nuevas tendencias poblacionales y sus implicancias en términos de políticas sociales.

Tanto la noción de multidimensionalidad de la pobreza, como la inspiración para la construcción analítica de la matriz de la desigualdad social, surgieron en la serie de trabajos presentados cada año en el informe *Panorama Social de América Latina*, que confirmó su protagonismo como instrumento de la CEPAL para contribuir al conocimiento sobre la dimensión social de la realidad latinoamericana y caribeña. Además del tradicional análisis de la evolución de la pobreza y la desigualdad en la región, en una o más ediciones a lo largo de la década se cubrieron temas como gasto social, empleo y trabajo decente, desigualdad de género en el mercado laboral, violencia juvenil y familiar, políticas de cuidado, educación y salud, tendencias demográficas, juventud, poblaciones afrodescendientes e institucionalidad para el desarrollo social<sup>16</sup>.

La idea de enfoque multidimensional de la pobreza se presentó en las ediciones del *Panorama Social* de 2013 y 2014, (CEPAL, 2013b, 2014c). Consiste en un método integrado y sus índices correspondientes, que consideran, junto con la carencia de ingresos monetarios, carencias en materia de acceso a las necesidades básicas y la introducción de dimensiones sobre inserción laboral y protección social.

<sup>16</sup> En el *Imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (Bárcena y Prado, 2016) se encuentra una excelente síntesis del esfuerzo analítico y propositivo de la CEPAL enfocado en el ámbito social y en la igualdad.

El enfoque multidimensional no pretende sustituir la forma clásica con que la CEPAL calcula la pobreza, centrada en el ingreso monetario —y en su expresión en términos de líneas de pobreza medida como un múltiplo del poder de compra de alimentos necesarios para evitar la desnutrición—, sino como importante complemento de la misma. Eso porque además de la insuficiente percepción de ingresos monetarios, capta carencias en términos de los demás componentes esenciales del bienestar, como la vivienda (hacinamiento y materialidad), acceso a energía y a servicios básicos de agua y saneamiento, y a educación. En el cuarto capítulo del presente libro se incluye una sección sobre las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina, constante del *Panorama Social 2014*<sup>17</sup>.

Independientemente de los avances registrados en el tratamiento de la pobreza, el tema de la desigualdad también fue objeto de un amplio análisis, además de ser particularmente innovador en lo que se refiere a la evolución histórica del pensamiento cepalino, con el concepto de matriz de la desigualdad social<sup>18</sup>.

El primer avance de peso en esa dirección surgió en el documento del período de sesiones de 2014 (CEPAL, 2014a), en que la desigualdad se relaciona con tres dimensiones esenciales de los derechos de ciudadanía, es decir, derechos a la igualdad de medios, igualdad de capacidades e igualdad expresada en las autonomías y el reconocimiento recíproco. Vale recordar que la igualdad de medios se relaciona con el ingreso monetario, personal y funcional (del trabajo y de la propiedad, antes y después de impuestos, transferencias monetarias, entre otros); la igualdad de capacidades se refiere a los derechos de acceso universal y de calidad a la educación, la salud y otros servicios básicos, como el agua, la vivienda y la electricidad, la protección social y el cuidado de niños, personas mayores y personas con discapacidad; la igualdad relativa a las autonomías y el reconocimiento recíproco se refiere a las libertades individuales y al poder de participación en la toma de decisiones colectivas, así como a las cuestiones asociadas al poder y a las formas de dominio o, como se diría más tarde, a la “cultura del privilegio”.

Esa visión tridimensional de los derechos a la igualdad fue inspiradora del segundo avance analítico en el tratamiento de cuestiones sociales en el séptimo decenio, o sea, al referido concepto de matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2015a, 2016b, 2017g). La

---

<sup>17</sup> La conceptualización y operacionalización en la CEPAL del “abordaje multidimensional de la pobreza” en 2013-2014 fueron realizadas, en línea con un conjunto de trabajos previamente existentes en el mundo sobre el tema, por la División de Estadísticas, liderada por Pascual Gerstenfeld y con la participación de Xavier Mancero y Pablo Villatoro. En términos de historia de las ideas de la CEPAL, se origina en la experiencia de los años ochenta sobre medición de necesidades básicas insatisfechas (CEPAL/DGEC, 1988), con la medición de pobreza monetaria y la incorporación de dimensiones sociolaborales y de protección social. Véase una reseña histórica de la aplicación del concepto de necesidades básicas insatisfechas en América Latina en Feres y Mancero (2001).

<sup>18</sup> El concepto de “matriz de la desigualdad social” fue desarrollado bajo el liderazgo de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social. Fue empleado por primera vez en el documento de posición presentado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima (CEPAL, 2015a).

formulación sobre la matriz de la desigualdad social parte del principio de que esta está fuertemente condicionada por la matriz productiva de los países de América Latina y el Caribe (heterogénea y poco diversificada) y por una “cultura del privilegio”. Asimismo, reconoce que el mercado laboral es el eslabón que vincula esa heterogeneidad (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) con una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares.

Se trata de una arquitectura analítica ingeniosa que atraviesa los tres ámbitos de los derechos a la igualdad (medios, capacidades y autonomías), con cinco ejes estructurantes de la desigualdad social<sup>19</sup>. Esos cinco ejes corresponden, como en el caso de los derechos, a un ordenamiento, una síntesis, de distintas dimensiones de la realidad social que han sido tratadas en forma cada vez más detallada en la producción cepalina reciente: i) el estatus socioeconómico; ii) el género; iii) el territorio; iv) la edad (ciclo de vida), y v) la condición étnico-racial, en particular en lo referido a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente.

El carácter estructurante de estos ejes se refiere a su peso e influencia en la configuración de las relaciones sociales, de poder, de propiedad y de prestigio y al hecho de que se entrecruzan y potencian entre sí y se encadenan a lo largo del ciclo de vida, generando profundas brechas de desigualdad en todos los ámbitos del ejercicio de los derechos y el desarrollo social. En el capítulo V de este libro se reproducen páginas seleccionadas del documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016b), presentado por la CEPAL en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, realizada en Santo Domingo en 2016.

Cabe hacer dos comentarios. El primero es que el enfoque de innovación corresponde a un enriquecimiento del análisis clásico de la CEPAL sobre heterogeneidad estructural. Tal como en los textos clásicos de Anibal Pinto (1965,1970), correctamente se asocia la heterogeneidad social a la heterogeneidad en la ocupación productiva y la consecuente desigualdad de medios. Además, en línea con el relieve que la CEPAL pasó a dar a la protección social en el sexto decenio, incluye la dimensión de la igualdad de capacidades. No menos importante, cuando se incluye el análisis de las autonomías y reconocimiento recíproco en materia de género —que se examina en las próximas páginas—, es que se permite un nuevo análisis de conjunto de las desigualdades en la región.

El segundo comentario se refiere a la complementariedad entre el concepto de multidimensionalidad de la pobreza y el de multidimensionalidad de la desigualdad (y la correspondiente matriz de la desigualdad social). Pese a que pobreza y desigualdad son

---

<sup>19</sup> Se trata de una formulación en construcción, como puede advertirse en las sucesivas publicaciones que la presentan. Los autores de este texto se permiten la libertad de presentar una versión ligeramente modificada del concepto. Entienden que es una forma de más fácil comprensión y de mayor simplicidad analítica, que no altera el sentido básico de la formulación.

conceptos distintos, y a que las nociones de multidimensionalidad de la pobreza y de la desigualdad han seguido diferentes trayectorias de formulación en la CEPAL, son muchas y obvias las conexiones entre ambas formas de examinar la realidad social latinoamericana y caribeña, así como muy obvias las relaciones de ambos conceptos con la noción unificadora de derechos ciudadanos adoptada por la CEPAL. Se trata de una promisoriosa avenida para un futuro perfeccionamiento analítico por parte de CEPAL.

Las nociones de multidimensionalidad de la pobreza y de matriz de la desigualdad social contribuyen a perfeccionar el marco de análisis para organizar el diálogo entre agendas de investigación que ya incluían importantes avances, como la importancia del género y el estrato socioeconómico en las brechas de desigualdad en todos los ámbitos sociales (ingresos, trabajo, servicios, protección social, derechos sociales, entre otros). También permiten explorar y vincular esos elementos con nuevos temas, como por ejemplo el peso de la condición étnica y racial en el caso de las personas afrodescendientes y las repercusiones de la condición de discapacidad o migración en el bienestar y el goce de derechos de las personas. Entre las virtudes analíticas del esquema se encuentran la de facilitar la visibilidad de esas interacciones, con miras a comprender las formas y los mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales, y la de identificar a los grupos de población que las experimentan en forma separada o simultánea y que, en muchos casos, constituyen los “núcleos duros” en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza, a la reducción sustantiva de la desigualdad y a la garantía efectiva de los derechos.

Efectivamente, las ideas de multidimensionalidad de la pobreza y de matriz de la desigualdad social han permitido la articulación, en la agenda propositiva de protección social de la CEPAL, de tres áreas de trabajo que inicialmente transitaban por canales paralelos. La primera corresponde al gasto social en la región, rubro en el que la actualización y mejora de la metodología en colaboración con los países permitió la construcción de una base de datos sobre el tema. El gasto social también se ha planteado como un importante medio para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en especial para avanzar hacia la universalización de la salud, la educación y la protección social<sup>20</sup>. La segunda es el análisis de las vulnerabilidades, las necesidades y los derechos de varios segmentos de la población de los que la CEPAL se ha ocupado históricamente, entre ellos los niños, los jóvenes y las personas mayores (CEPAL, 2016e, 2017b y 2017d). La tercera área de trabajo se refiere al análisis de las instituciones sociales de la región. Además del

---

<sup>20</sup> Ello ha planteado nuevos temas como, por ejemplo, el papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la calidad de los servicios de educación y salud, enfatizando el papel de las brechas de acceso como nuevo factor de desigualdad en la región (Carnicero y Fernández, 2012; Sunkel y Trucco, 2012).

desarrollo de un nuevo marco analítico<sup>21</sup> y la creación de una base de datos, este trabajo ha permitido articular el análisis de la institucionalidad que ya se estaba realizando a nivel sectorial (en especial con respecto a grupos específicos de la población, como los niños y los adolescentes, los jóvenes, los afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas migrantes) (CEPAL, 2016b y 2016e; Martínez, 2017)<sup>22</sup>.

Entre las múltiples dimensiones de la desigualdad que recibieron especial atención se encuentran las observadas entre territorios y en las ciudades. La primera de ellas puede encontrarse, por ejemplo, en el capítulo IV de *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a). Con el sugestivo título “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales”, en dicho texto se argumenta que “la fuerte heterogeneidad de las entidades territoriales subnacionales de América Latina se expresa en altos niveles de concentración espacial y en las persistentes disparidades, entendidas como desigualdades en la distribución territorial de la riqueza” (CEPAL, 2010a, pág. 132). La divergencia entre los ingresos de los territorios se presenta mediante una serie de indicadores, incluso con respecto a sus consecuencias en términos de pobreza, por medio de un “mapa de las privaciones en América Latina”.

En el documento citado también se examina la segregación urbana como factor reproductor de las desigualdades y, mediante una serie de indicadores socioeconómicos seleccionados, se abordan las consecuencias en términos de disparidades sociales en varias grandes áreas metropolitanas de la región. En ese ámbito, durante el séptimo decenio, la CEPAL dio seguimiento a los estudios sobre los resultados de los procesos desordenados y socialmente injustos con que tuvieron lugar la urbanización y los asentamientos humanos en los países de la región. Se trata de un trabajo sistemático realizado por la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, al que se volverá más adelante al examinar la dimensión ambiental del desarrollo.

La tercera novedad analítica específica de la dimensión social se refiere a los asuntos de género. Si bien las nociones de multidimensionalidad de la pobreza y matriz de la desigualdad social representan avances importantes en la forma de organizar las ideas cepalinas en el ámbito social en general, pues contribuyen a que se obtenga una visión abarcadora de lo social, se prestan en forma secundaria al análisis de género. En ese ámbito, la CEPAL llegó a otra ingeniosa construcción analítica, con la idea de autonomías

---

<sup>21</sup> Se hace hincapié en cuatro dimensiones de análisis: i) jurídico-normativa, caracterizada por el marco legal de lo social a nivel internacional, regional y nacional, para identificar los compromisos asumidos por los Estados; ii) organizacional, centrada en la estructura, los mandatos y la división del trabajo dentro del Estado; iii) técnico-operativa, relativa al conjunto de herramientas de gestión e información de que disponen los países; y iv) de financiamiento, es decir, el volumen y la asignación de recursos públicos que se invierten en materia social.

<sup>22</sup> Los compiladores agradecen a Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción de dicha División en los últimos diez años, que aquí se editaron y utilizaron libremente, especialmente en los últimos tres párrafos y, más adelante, en los últimos cinco párrafos del apartado 5.

de la mujer. Esta corresponde a un grado de refinamiento conceptual único, en términos de fuerza analítica y propositiva, y consagra la identidad propia que el tema de género siempre tuvo en los trabajos de la CEPAL<sup>23</sup>.

Antes de dar mayor precisión al tema de las autonomías, no está de más recordar la trayectoria de más de 40 años de la CEPAL en el análisis de la temática de género y su papel articulador de políticas de género en distintos debates multilaterales. En 1977 se llevó a cabo en la Habana la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe<sup>24</sup>. El objetivo de esta Primera Conferencia era transformar en compromisos gubernamentales las reivindicaciones sociales orientadas a promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En esa ocasión se lograron dos acuerdos: por una parte, se acordó la elaboración del Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y, por otra, los Gobiernos regionales dieron a la CEPAL el mandato de convocar, en el marco de la CEPAL, con carácter permanente y regular, en períodos no superiores a tres años, una Conferencia Regional de las Naciones Unidas sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo de América Latina.

Para dar cumplimiento a este mandato, la CEPAL creó la Unidad Mujer y Desarrollo, que hacia fines de la década de 2000 se transformó en la División de Asuntos de Género. En el marco de esta fórmula institucional, la CEPAL ha organizado 13 Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Se destaca la Sexta Conferencia, realizada en Mar del Plata (Argentina) en 1994 —evento previo a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)—, porque en ella se aprobó el Programa de Acción Regional para las Mujeres

---

<sup>23</sup> Los compiladores agradecen a María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, la entrevista que les concediera en septiembre de 2017, gracias a la cual pudieron enriquecer significativamente el análisis sobre la problemática de género que se presenta en esta introducción.

<sup>24</sup> Para determinar el contexto histórico, cabe señalar que esta Primera Conferencia estuvo precedida por un hito: la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 1975 como el Año Internacional de la Mujer. Al respecto, la CEPAL publicó ese mismo año, bajo el sello editorial del Fondo de Cultura Económica, el libro *Mujeres en América Latina: aportes para una discusión* (CEPAL, 1975). En ese libro, prologado por Marshall Wolfe, se reconoce que, si bien la condición de la mujer era una preocupación presente desde los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, no fue hasta la década de 1970 que la problemática de la mujer logró imponerse en las agendas multilaterales. En el prólogo de ese libro, Wolfe afirma que: “es importante señalar que el creciente relieve adquirido por la condición de la mujer se traduce directamente en los intentos de relacionar el problema femenino con todos los demás temas amplios que preocupan actualmente a los organismos de las Naciones Unidas: población, empleo, oferta de alimentos, medio ambiente humano y, finalmente, el tema general del ‘desarrollo’” (CEPAL, 1975, pág. 7). En el resto del libro se presenta un conjunto de ensayos exploratorios, con el objetivo de estimular una mayor discusión futura en materia de género y desarrollo. Se incluyen así los textos “La participación de la mujer en el desarrollo de América Latina”, elaborado por el propio Wolfe; “Notas sobre el problema de la desigualdad sexual en sociedades de clases”, de Jorge Graciarena; “La condición de la mujer en América Latina: su participación social; antecedentes y situación actual”, de M. Teresita de Barbieri; “El problema de la condición femenina en América Latina: la participación de la mujer en los mercados de trabajo. El caso de México”, de Liliana de Riz; y el ensayo de Henry Kirsch “La participación de la mujer en los mercados laborales latinoamericanos”. A estos trabajos se agrega el Informe del Seminario Regional para América Latina sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo, con especial referencia a los factores demográficos, seminario que se realizó en Caracas del 28 de abril al 2 de mayo de 1975.



de América Latina y el Caribe, 1995-2001. En este programa se actualizó el acordado en La Habana, al ampliar los diagnósticos de la condición de la mujer en el proceso de desarrollo, se plantearon lineamientos de políticas para la superación de las brechas de género y se incluyeron nuevos temas en la agenda. Las subsiguientes Conferencias Regionales sobre la Mujer ampliaron los debates y lograron los Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México D.F. (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013). Las Conferencias han procurado fomentar avances en materia de institucionalidad de género en el Estado, facilitar el financiamiento para las agendas de género y fomentar la transversalización del enfoque de género en las investigaciones sobre desarrollo y la implementación de políticas públicas. Así, finalmente se llega a la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo en 2016, instancia en que los Gobiernos regionales aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (véase CEPAL, 2017i). Para una panorámica más detallada de los temas discutidos y los acuerdos alcanzados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer, se recomienda la lectura del documento *40 años de Agenda Regional de Género*, presentado en el marco de la XIII Conferencia, realizada en Montevideo, y en el cual se presenta una compilación de los documentos de acuerdo que han surgido de cada una de estas conferencias (véase CEPAL 2017i).

En este contexto institucional y de debate regional, la División de Asuntos de Género de la CEPAL (primero bajo la conducción de Sonia Montañó y actualmente dirigida por María Nieves Rico) ha elaborado un significativo número de publicaciones en los últimos diez años, con las cuales se ha incrementado el acervo de conocimientos en las dimensiones de género y de políticas y mecanismos para el adelanto de la mujer. Se han abordado diversos temas, entre los cuales cabe mencionar los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género, la economía del cuidado y el uso del tiempo, la participación política de la mujer y las políticas de igualdad y la transversalización de la perspectiva de género. La agenda de investigación también incluye el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, cuya creación fue solicitada a la CEPAL por sus Estados miembros en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en 2007. Los objetivos de este Observatorio son: i) analizar y visibilizar el cumplimiento de metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género, ii) elaborar informes periódicos de diagnóstico referidos a las brechas de igualdad entre mujeres y hombres, y iii) realizar un informe bianual que profundice aquellos diagnósticos en áreas como: trabajo remunerado y no remunerado, uso del tiempo y pobreza; acceso a la toma de decisiones y representación política; violencia de género; y salud y derechos reproductivos.

De este modo, durante la última década la CEPAL intensificó su agenda investigativa y política en asuntos de género. Lo hizo dando origen a una innovación analítica de la mayor relevancia: la autonomía de la mujer. Conforme se plantea en la plataforma virtual del Observatorio de Igualdad de Género:

“La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones”<sup>25</sup>.

En el enfoque analítico se distinguen tres tipos de autonomía y se describen las interrelaciones que deberían darse entre ellas para alcanzar la igualdad de género y asegurar la inclusión de la mujer en el proceso de desarrollo socioeconómico sostenible: la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones (o sociopolítica).

La autonomía económica consiste en la capacidad de las mujeres de generar sus propios ingresos y recursos económicos mediante su participación en el empleo remunerado y en igualdad de condiciones respecto de los hombres. Las dimensiones de la autonomía económica también incluyen el uso del tiempo y la contribución de la mujer a la actividad económica. Por autonomía en la toma de decisiones se entiende la capacidad de la mujer de ejercer su derecho a participar en las distintas instancias de los poderes del Estado y a promover su participación en los espacios de discusión pública y de decisiones políticas en general. La autonomía física corresponde al derecho de la mujer a ser respetada en el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos y supone asegurar la no violencia de género en sus dimensiones física, psicológica o económica.

De este modo, la formulación de las tres autonomías constituye una innovación analítica en el pensamiento de la CEPAL en materia de género, por cuanto tiene la ventaja de agrupar los temas que recurrentemente ha abordado en tres categorías bien delimitadas, que además orientan de manera adecuada las necesidades de autodeterminación de la mujer, en un sentido político, para avanzar en la conquista de sus derechos y propender a una sociedad igualitaria.

El enfoque de la autonomía de la mujer se ha presentado en muchas publicaciones de la CEPAL en el último decenio. Un primer esfuerzo en esta dirección es CEPAL (2012e), que plantea la necesidad de generar un nuevo pacto sociofiscal para redistribuir los trabajos productivos y de cuidado equitativamente entre hombres y mujeres<sup>26</sup>. También se debe considerar un cuantioso volumen de documentos de trabajo pertenecientes a la serie *Asuntos de Género*, en los que se han realizado diversos análisis sobre esta autonomía en sus tres definiciones. En el contexto de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de

---

<sup>25</sup> Véase el sitio web del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea:] <https://oig.cepal.org/es/autonomias>.

<sup>26</sup> El antecedente de este trabajo es el libro *Qué Estado para qué igualdad* (CEPAL, 2010e), presentado como documento de posición en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia en 2010.

América Latina y el Caribe, la CEPAL presentó otro documento de posición que orientaba la discusión de la autonomía de la mujer dentro de un tópico muy específico: la economía digital. En efecto, el trabajo expuesto en CEPAL (2013f) ofrece una sistematización en torno a diversos aspectos condicionantes de la inserción femenina en el mercado laboral y de la manera en que las mujeres utilizan y acceden a los múltiples recursos que ofrece la economía digital.

Un importante momento en la construcción conceptual de las tres autonomías y sus interrelaciones es el documento *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016c). En el primer capítulo de ese documento, presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2016, se expone un panorama de la integración de la mujer en el desarrollo sostenible con igualdad. En el capítulo II se presentan los principales aspectos de la autonomía económica y su vínculo con la igualdad distributiva. La autonomía física, la libertad y los derechos de la mujer se analizan en el tercer capítulo. En el capítulo IV se describen los elementos constitutivos de la autonomía política de la mujer.

El capítulo V, con el que se concluye el documento, contiene un conjunto de recomendaciones de políticas para la igualdad de género. Este se ha recopilado en el capítulo VI del presente libro. En esas páginas no solo se presentan las políticas de promoción de la autonomía de la mujer y de igualdad de género, sino que además se sintetizan adecuadamente sus aristas conceptuales.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, fundado hace 60 años, se ha caracterizado durante el séptimo decenio por la continuidad de las líneas de trabajo previas, que lo convirtieron en la principal referencia latinoamericana en temas de población. En el último período realizó un cuidadoso seguimiento de las principales tendencias demográficas y un conjunto de estudios sobre la relación entre población y desarrollo socioeconómico en la región<sup>27</sup>.

El punto de partida de la producción del séptimo decenio es el documento *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2008)<sup>28</sup>. Allí se presenta y analiza información sobre las tendencias de la dinámica demográfica en la región y se identifican los principales retos para el desarrollo económico y social de los países en un escenario caracterizado por la velocidad y la intensidad de las transformaciones demográficas.

Ese documento anticipó el acento que se pondría en la igualdad en la producción cepalina del séptimo decenio. Se estudian con detalle el proceso de acelerada transición

---

<sup>27</sup> Los autores agradecen a Paulo Saad por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción del CELADE-División de Población de la CEPAL en los últimos diez años, que aquí se editaron, utilizaron y complementaron libremente.

<sup>28</sup> El documento fue coordinado por Dirk Jaspers-Fajier y Susana Schkolnik.

demográfica y sus consecuencias en la estructura por edades y en el tamaño de la población de los países de América Latina y el Caribe, se examina el proceso en el marco conceptual más amplio del desarrollo basado en los derechos y con enfoque de género, y se hace hincapié en la situación de las familias y los grupos vulnerables, así como en los efectos sectoriales de los cambios demográficos en las áreas de salud, pensiones y educación. Asimismo, en el documento se establecen las formas más adecuadas de aprovechar la oportunidad que ofrece el bono demográfico y prepararse para los desafíos planteados por el envejecimiento poblacional, a fin de construir sociedades más incluyentes y menos desiguales. En el contexto de los cambios demográficos y en el marco de la visión de derechos se analizaron temas relacionados con la protección de las personas en edad avanzada, las poblaciones indígenas, la igualdad de género y los cambios en la familia y en el papel de la mujer.

En consecuencia, el documento sirvió como base para los estudios y el monitoreo de las tendencias demográficas básicas que se han desarrollado desde mediados del siglo XX y sus efectos socioeconómicos, así como para los acuerdos adoptados en las conferencias regionales sobre envejecimiento (en las que el CELADE-División de Población de la CEPAL actúa como Secretaría Técnica). Estas han sido clave para avanzar en el posicionamiento de las personas mayores como titulares de derechos y la creación de mecanismos específicos para proteger esos derechos.

En la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en San José en 2012, se dio impulso a ese tema mediante la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012c), basada en el documento *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad* (CEPAL, 2012f), en el que se trata la agenda de la igualdad y las personas de edad. En ese documento se evalúan el cambio demográfico y el protagonismo de las personas mayores y, conforme los principios de los derechos de las personas mayores a la seguridad social, se examinan las brechas en términos de solidaridad e igualdad en materia de salud, cuidados y protección social, así como en la institucionalidad pública pertinente. Asimismo, se evalúan los avances y ámbitos de acción prioritarios para la implementación de los derechos de las personas mayores. Los documentos del evento de 2012 sentaron las bases para que el continente americano diera un paso histórico por medio de la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2015 y de la consiguiente ratificación, hasta ahora, por parte de cinco países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica y Uruguay).

El capítulo V del *Panorama Social de América Latina, 2015* (CEPAL, 2016e), titulado “Los impactos de las tendencias demográficas”, es representativo de la producción del CELADE-División de Población de la CEPAL en el séptimo decenio. En el capítulo VII del presente libro se reproducen las secciones tituladas “Las grandes tendencias” —en que se señala una

“novedad” demográfica, o sea, la inversión de las migraciones a los países desarrollados y la simultánea expansión de las migraciones intrarregionales (CEPAL, 2016e, pág. 199)<sup>29</sup>— y “Políticas en la transición demográfica”, en la que se detallan los siguientes objetivos: aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad, eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral, preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento, mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes, proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes, adecuar los sistemas de pensiones y crear un sistema público de cuidado. Ese conjunto de objetivos es convergente con la preocupación por los grupos más vulnerables y con el hecho de que “pese al acentuado descenso de la fecundidad, persisten tasas relativamente altas en las poblaciones indígenas, los estratos socioeconómicos más bajos y con menor nivel educativo y las adolescentes” (CEPAL, 2016e, pág.191)<sup>30</sup>.

En la producción del CELADE-División de Población de la CEPAL en el séptimo decenio se destacan otros tres documentos. El primero es el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (CEPAL, 2013c). Coordinado por el CELADE, es el acuerdo intergubernamental más importante aprobado en la región en materia de población y desarrollo y constituye una pieza fundamental del proceso de examen del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014. El documento concitó un amplio apoyo en la región y permitió compatibilizar la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 con las necesidades regionales. Abarca todos los temas relevantes de población y desarrollo de América Latina y el Caribe y constituye la base de una hoja de ruta integral y actualizada para el futuro de la acción regional en esa materia.

El segundo documento se titula *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (CEPAL, 2014d). Allí se examinan los cambios sociopolíticos en los pueblos indígenas y la problemática de un mayor reconocimiento de sus derechos y visibilidad en las agendas públicas. El documento fue el resultado de un estudio regional basado en evidencia empírica inédita y novedosa, que recorre los diferentes ámbitos que constituyen los pilares para el bienestar de los pueblos indígenas, incluidos la supervivencia poblacional —tanto en términos biológicos como culturales— y los derechos territoriales y de participación política, en el marco del ejercicio de la libre determinación. El documento se considera un aporte clave para la profundización de las democracias en la región e incluye una serie de recomendaciones de políticas tendientes a lograr la igualdad en la diversidad. La estrategia metodológica participativa, que supuso la conformación de un equipo asesor indígena, contribuyó al diálogo y al intercambio de conocimientos y a la validación y apropiación del estudio por parte de

---

<sup>29</sup> Sobre el tema véase también, por ejemplo, Pizarro y Orrego Rivera (2016).

<sup>30</sup> El trabajo fue coordinado por Paulo Saad.

las organizaciones indígenas. Asimismo, constituyó un apoyo clave en el posicionamiento regional para la inclusión de los temas relevantes para los pueblos indígenas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en la elaboración del plan de acción para implementar los acuerdos de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

El tercero es el documento presentado en la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, realizada en Asunción en 2017, titulado *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (CEPAL, 2017d). En sintonía con los trabajos previos, versa sobre el proceso de envejecimiento y la situación de las personas mayores y, en ese contexto, aborda los derechos humanos y la necesidad de ampliar la protección de las personas de edad. En la misma línea, aprecia el valor y la importancia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, como en los casos de maltrato e insuficiencia de cuidados.

En todos los ámbitos anteriores, es decir, todos los ángulos desde los que se examinó la problemática social, las contribuciones de los análisis en el séptimo decenio se caracterizaron por la atención dedicada a las políticas. Esto puede observarse tanto en los documentos de los períodos de sesiones, como en las ediciones del *Panorama Social* y en las series *Políticas Sociales*, *Asuntos de Género* y *Notas de Población*. En particular, y a partir de los diagnósticos y las propuestas del documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006), se continuó desarrollando el análisis de los sistemas de protección social y abogando a favor de su expansión y universalización como aportes a la igualdad y al desarrollo sostenible.

Al respecto, destacan varios aportes. Por una parte, se realizó un gran esfuerzo para situar a los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe desde una perspectiva comparada con respecto a otros regímenes de bienestar y desde la perspectiva de los desafíos estructurales del aseguramiento, el financiamiento y la solidaridad como claves. Además de subrayar las dificultades pasadas y presentes de los sistemas de seguridad social, se hace hincapié en los hitos discursivos que han permitido avanzar hacia un horizonte de universalidad y de no focalización, así como en problemas novedosos como la judicialización del derecho a la salud (Sojo, 2017).

También sobresale otro esfuerzo por analizar los sistemas de protección social en forma sistémica, conforme la lógica y los desafíos de la articulación de sus componentes contributivos y no contributivos —enfazando el papel de los programas de transferencias condicionadas, las pensiones sociales y las políticas de fomento laboral y productivo— y la lógica de las funciones estructurales de la protección social, a saber, asegurar ingresos a lo largo del ciclo de vida, identificar a las personas excluidas y vincularlas con el conjunto de políticas y servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011). En ambos casos, el cuidado se ha incorporado como un pilar de la protección social, lo que refleja la integración de una perspectiva de género en el corazón de los enfoques adoptados.

La reflexión sobre la protección social conoció también un desarrollo nuevo relacionado con la necesidad de generar grandes consensos sociales para realizar pactos sociales y fiscales que permitan consolidar paulatinamente sistemas universales de protección social. Para ello, y como insumo para el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a), se estudiaron las reformas de la protección social que fueron objeto de un pacto o consenso político amplio en varios países de la región y se señalaron los factores que facilitaron ese desenlace. De esas experiencias se destaca la importancia de construir paulatinamente consensos mediante la difusión de alternativas de política para ponerlas a disposición de todos los actores. Asimismo, se señala la necesidad de aprovechar las ventanas de oportunidad política que surgen en ciertos momentos críticos, como durante las campañas electorales y los momentos de crisis en los que se cuestionan los modelos de política pública vigentes y los actores están más abiertos a adoptar nuevos enfoques, propuestas y orientaciones en materia de protección social (Hopenhayn y otros, 2014; CEPAL, 2015a).

En ese sentido, conforme la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue cobrando forma, la CEPAL analizó cada vez más las implicancias de las metas y los objetivos sociales y sus vínculos con los pilares económico y ambiental de dicha Agenda. En especial, se subraya que la dimensión y los resultados en el ámbito del desarrollo social no dependen solamente de la política social (“lo social no se juega solo en lo social” (CEPAL, 2015a), también se llama la atención hacia la otra cara de la moneda: el desarrollo sostenible es impensable sin avances sociales. Se señala que, además de ser cruciales para la garantía de derechos, los avances sociales constituyen una inversión con réditos económicos positivos y un aporte a la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se argumenta que lo social, y en especial la construcción de sistemas universales de protección, desempeñan un papel clave, pues al garantizar niveles básicos de bienestar facilitan el abandono de actividades insostenibles y con ello la transición hacia economías verdes. Un mensaje importante es que el modelo de desarrollo actual es insostenible porque deja una huella social negativa que, entre otros aspectos, se manifiesta en elevados niveles de pobreza y desigualdad y en continuas discriminaciones y violaciones de los derechos de las personas (CEPAL, 2015a y 2017b).

Por último, otros dos temas sociales que recibieron gran relevancia en el séptimo decenio son la ocupación laboral y la tributación. En la CEPAL, estos se abordan en el ámbito de los estudios realizados en la División de Desarrollo Económico, en conjunto con la temática macroeconómica, de modo que se retomarán en la sección siguiente.

## 5. La dimensión macroeconómica

El tratamiento de la macroeconomía por la CEPAL tuvo, desde sus orígenes, una orientación predominantemente “heterodoxa”. En las primeras décadas, el reconocimiento de la influencia de las condiciones fiscales y monetarias en la demanda nacional no impidió destacar las

conexiones entre, por una parte, los precios internacionales, los tipos de cambio y los problemas de la balanza de pagos y, por otra, la inestabilidad de los precios y del ritmo de crecimiento económico. Desde la década de 1990, esa perspectiva se complementó con el análisis de los efectos de los flujos de capital a corto plazo.

Antes de 1980, la CEPAL se distinguió de la corriente de pensamiento principal por dos formulaciones prioritarias: las tesis sobre la vulnerabilidad externa y el desequilibrio estructural de la balanza de pagos (CEPAL, 1949 y 1951; Prebisch, 1973) y la teoría estructuralista de la inflación (Noyola Vásquez, 1957; Sunkel, 1958). Además, en la década de 1970, y en forma premonitory con respecto a la crisis de la deuda de los años ochenta, se alertó sobre los peligros del endeudamiento externo excesivo y la necesidad de combatir la restricción externa al crecimiento mediante la diversificación de la producción y las exportaciones (CEPAL, 1972).

En un momento de fuerte acoso real e ideológico del Fondo Monetario Internacional y de los grandes bancos internacionales, la CEPAL alertó en sucesivas ocasiones sobre la imposibilidad de enfrentar el pago de la deuda por la vía del ajuste recesivo. En su lugar, propuso un ajuste expansivo por medio del cual los compromisos de la deuda se pagarían con una nueva generación de divisas externas obtenidas por las inversiones en capacidad productiva y exportadora (véase, por ejemplo, CEPAL, 1984). Al mismo tiempo, apoyó fórmulas heterodoxas de lucha contra la inflación, como las vinculadas a la teorización sobre la inflación inercial en la Argentina y el Brasil, que ubicaban a la causa de la inflación en los elementos no monetarios (memoria inflacionaria y desvalorización cambiaria debido a la crisis externa), análogamente, por lo tanto, a la teorización estructuralista cepalina de los años cincuenta (CEPAL, 1984).

En la década de 1980, los análisis se concentraron en el problema de la superación de la crisis de la deuda y en los aspectos inflacionarios correlacionados. A partir de esa "década perdida", las formulaciones en el campo de la macroeconomía cobraron mayor relevancia en el trabajo de la CEPAL, con respecto a la que habían tenido previamente, y esa postura ya no cambiaría. En las décadas de 1990 y 2000, bajo el liderazgo inicial de Ricardo Ffrench-Davis y la posterior asociación de José Antonio Ocampo, cuando este se convirtió en Secretario Ejecutivo, se destacaron, además de la importancia de la estabilidad de los precios y la cautela correspondiente en el plano de la solidez fiscal, tres conjuntos de propuestas complementarias.

En primer lugar, se propuso controlar los flujos de capitales especulativos, con la finalidad de atenuar sus efectos desestabilizadores en la actividad económica, evitando sobrecalentamientos artificiales y contracciones abruptas y duraderas. El control permitiría atenuar o neutralizar la oscilación cíclica generada por esos flujos, confiando a la política macroeconómica la capacidad de contraponerse a la tendencia regional de crecimiento sistemáticamente por debajo de la plena capacidad y de generar los estímulos necesarios



para maximizar la inversión de manera de potenciar el crecimiento. En oposición a la ortodoxia predominante, el mensaje era que las políticas volcadas a la estabilidad nominal no garantizaban por sí solas el crecimiento y que, según su contenido, podían conspirar contra él y contra la misma estabilidad de precios (CEPAL, 1995, 2000a y 2002a).

En segundo lugar, se propuso un “pacto fiscal” en el que se fue más allá de la sintonía con la consolidación del ajuste fiscal alcanzado a lo largo de la década de 1990. Se planteó la importancia del aumento de la productividad de la gestión pública, de una mayor transparencia y del fortalecimiento de las instituciones democráticas. No menos importante, se trataron dos temas que posteriormente ganarían mayor énfasis en el pensamiento cepalino: la importancia de la gestión fiscal anticíclica, a partir del séptimo decenio, y la búsqueda de la equidad por medio de la tributación, en el séptimo (CEPAL, 1998a)<sup>31</sup>.

En tercer lugar, se defendió la implementación de políticas monetarias y cambiarias para evitar las altas tasas de interés y la correspondiente apreciación del tipo de cambio, señalándose que la práctica tiene el efecto perverso de provocar déficits recurrentes en la balanza de pagos. Se argumentó que, junto con las políticas fiscales anticíclicas, las políticas correctas para evitar el binomio intereses elevados-tipo de cambio apreciado potencian las inversiones y el cambio estructural, en particular en los sectores industriales que conllevan progreso técnico. En forma complementaria, se defendió la importancia de la regulación y fiscalización de las instituciones financieras internas. A inicios de la década de 2000 se agregó también la propuesta de una nueva institucionalidad financiera en los ámbitos internacional y regional, en sintonía con las necesidades de garantizar liquidez y controlar los flujos internacionales de capitales especulativos (CEPAL, 2001 y 2002b).

Los principales elementos de esa orientación se mantuvieron en el séptimo decenio. Se reiteró la idea de que la buena administración de los agregados macroeconómicos debe ir más allá de la solidez fiscal y la “estabilidad nominal” y proteger también las variables por el lado real de la economía, es decir, los ritmos de crecimiento e inversión, la transformación productiva y el progreso técnico, contribuyendo, de esa manera, al empleo, el aumento de los salarios y el gasto público social.

En el ámbito fiscal, además de la defensa de políticas fiscales anticíclicas, se insistió en la necesidad de incrementar la carga fiscal y mejorar su composición, medidas consideradas indispensables para el apoyo estatal a la transformación productiva (inversión en infraestructura e innovación, entre otras) y a la provisión de sistemas de protección social amplios y adecuados.

---

<sup>31</sup> Las reflexiones sobre el tema fiscal se beneficiaron de los encuentros anuales de importantes especialistas organizados por la CEPAL en Santiago de Chile desde la década de 1980, bajo la coordinación de Juan Carlos Lerda hasta el inicio de la década de 2000 y de Ricardo Martner a partir de ese momento. Véase “Pacto fiscal diez años después” (Lerda, 2008a).

En sintonía con los análisis realizados en los decenios anteriores sobre la necesidad de regular los flujos transfronterizos de capitales volátiles —y ya en el clima ideológico mundial que siguió a la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*), de una aceptación más amplia de una “macroeconomía prudencial” de control de esos flujos para reducir sus riesgos y manejarlos de acuerdo con los contextos macroeconómicos específicos de cada país— se dio continuidad a la defensa de la regulación de la cuenta de capital. La argumentación preservó la idea de que era importante disponer de márgenes de maniobra para la implementación de políticas macroeconómicas en favor del crecimiento, incluso mediante una administración del tipo de cambio que fuera al mismo tiempo solidaria con el desarrollo productivo y la estabilidad de precios.

En el campo de las políticas monetarias y cambiarias, el énfasis recayó una vez más en los excesos en las tasas de interés y su efecto contractivo en la actividad económica, así como en la excesiva apreciación del tipo de cambio, que afecta la competitividad y la salud de las cuentas externas. No menos importante, se señaló la necesidad de realizar una “reforma del mercado de capitales”, dirigida al fortalecimiento de la orientación de recursos a largo plazo y a una mayor igualdad en el acceso al financiamiento, destacándose el favorecimiento de las pequeñas y medianas empresas y de las microfinanzas.

En el capítulo VIII del presente libro se presentan las páginas del documento del trigésimo tercer período de sesiones, celebrado en Brasilia en 2010 (CEPAL, 2010a), en el que se sintetizan dichas propuestas bajo el sugestivo título “Desafíos de una macroeconomía para el desarrollo”.

El contexto de desaceleración de las economías a lo largo del séptimo decenio ha sido inspirador de una importante contribución al trabajo previo por medio de una serie de estudios en los que se comparaban las características del ciclo en América Latina, Asia y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en términos de profundidad y duración<sup>32</sup>.

Los resultados de las investigaciones evidenciaron que, si bien en la fase recesiva del ciclo no se verifican diferencias relevantes entre las regiones, en los períodos de expansión el crecimiento es más lento y también menos duradero en América Latina y el Caribe que en Asia. Además, se observa un comportamiento asimétrico de la inversión en América Latina y el Caribe, en que esta disminuye en forma más intensa en la recesión de lo que aumenta en la expansión, un movimiento particularmente acentuado en el caso de la inversión pública en infraestructura (CEPAL, 2012a).

Posteriormente se amplió el estudio sobre el ciclo de inversión en la región y se identificaron algunas características nada alentadoras: i) su duración es más corta que la del ciclo del producto interno bruto (PIB), lo que significa mayor volatilidad; ii) la inversión

---

<sup>32</sup> Estos trabajos se realizaron bajo el liderazgo de Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey. Véase, por ejemplo, Titelman, Pérez Caldentey y Pineda (2009).

tiende a contraerse cuatro veces más intensamente que el PIB; iii) la pérdida acumulada de inversión en la fase recesiva del ciclo duplica con creces las ganancias acumuladas en la fase de expansión (determinando una tendencia a la disminución de la tasa de inversión en proporción al PIB), y iv) la amplitud de la contracción de la inversión en la fase recesiva supera la reducción en los demás componentes de la demanda agregada (CEPAL, 2016a).

En el capítulo IX de este libro se reproducen pasajes de documentos en los que se presentan los resultados de la línea investigativa sobre el ciclo, es decir, páginas seleccionadas de los documentos de los trigésimo cuarto y trigésimo sexto períodos de sesiones, celebrados en 2012 y 2016, respectivamente.

Estas constataciones reforzaron la propuesta de considerar la inversión, y en particular la inversión pública, como una variable crítica en la conducción de la política macroeconómica. El hincapié en la inversión del sector público deriva de que es una variable anticíclica por su autonomía con respecto al PIB —a diferencia de la inversión privada, cuya variación es inducida por la variación de la demanda— y estimula la inversión privada en todas las fases del ciclo, dados sus efectos en la economía por el lado de la demanda y la creación, por el lado de la oferta, de externalidades a la inversión del sector privado (desplazamiento positivo (*crowding-in*))<sup>33</sup>.

Reiterando esa línea argumentativa, en el estudio más reciente sobre el tema se constató que la dinámica cíclica del período 2009-2016, con respecto a la de los períodos 1990-2001 y 2002-2008, estuvo sobre todo asociada al consumo y, en menor medida, a la expansión del gasto público, al no contarse con la necesaria expansión de la inversión y las exportaciones. Vale la pena reproducir parte de las conclusiones del documento, en el que se publican varios resultados del estudio. En este se compara el ciclo reciente (2009-2016) con los dos anteriores (1990-2001 y 2002-2008) y se muestra que el mejor desempeño por el lado de la demanda se dio por el consumo privado y los gastos de gobierno, mientras se registró un débil desempeño de las exportaciones y de la inversión:

“Las características del ciclo actual también plantean interrogantes en relación con el sostenimiento del crecimiento en el mediano y largo plazo. El comportamiento cíclico afecta la trayectoria de crecimiento de mediano y largo plazo, esencialmente a través de la dinámica de la inversión, que se ha caracterizado en el ciclo actual por un comportamiento menos dinámico que en el pasado. Menores niveles inversión no solo se traducen en una menor capacidad productiva instalada, sino que además un bajo crecimiento puede por sí mismo inhibir el proceso de inversión. (...) Los bajos niveles de inversión también inciden negativamente en la productividad. (...) La desaceleración de la inversión debilita esta asociación positiva.” (CEPAL, 2017e, págs. 114-115).

<sup>33</sup> La cobertura del tema “brechas de inversión en infraestructura” recae en la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Véase Perrotti y Sánchez (2011). El tema se vuelve a abordar en la próxima sección, relativa a la dimensión productiva del desarrollo.

La consideración de la relación entre ciclo y tendencia es una de las principales características del análisis macroeconómico del séptimo decenio. Esta se expresó en diferentes textos, en torno a la idea de que “Una macroeconomía para el desarrollo debe mirar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) en el contexto del cambio estructural y de un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo” (CEPAL, 2012a, pág. 34). Según la línea kaldoriana adoptada por varios intelectuales latinoamericanos (por ejemplo, Ros, 2014) y en sintonía con lo que la CEPAL postula desde sus orígenes en su enfoque estructuralista, se considera que el aumento de la inversión permite, por una parte, la aceleración del crecimiento mediante la diversificación productiva, la introducción de progreso técnico, los rendimientos crecientes de escala y el aumento correspondiente de la productividad y, por otra (al volver el parque productivo más complejo e integrado), la ampliación de las exportaciones, la sustitución de importaciones y, por esa vía, menores pérdidas de dinamismo expansivo al exterior y menor restricción externa al crecimiento (CEPAL, 2012a, caps. I y II).

La reflexión sobre ciclo, crecimiento, inversión y transformación estructural (ciclo y tendencia) se enmarca en un trabajo más amplio, en el ámbito macroeconómico, en el que se destaca el tradicional informe anual *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, publicado por la CEPAL desde sus inicios, seguido por el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*<sup>34</sup>.

En el séptimo decenio, esos documentos describieron la recesión de 2009, la fuerte recuperación de 2010 y la subsiguiente desaceleración que de a poco se fue generalizando en buena parte de los países, particularmente en los de América del Sur y el Caribe. Se examinaron, año a año, las principales tendencias económicas internacionales en los planos que ejercen influencia sobre las economías de América Latina y el Caribe y se analizó la evolución de la actividad económica, los precios y salarios y las políticas económicas en la región<sup>35</sup>.

Además de ese seguimiento, en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* cada año se trató un tema especial. La serie de trabajos que se sucedieron es una buena muestra del alcance de los estudios realizados por la CEPAL en el área macroeconómica: políticas para la generación de empleo de calidad (edición de 2008-2009, CEPAL, 2009), impacto distributivo de las políticas públicas (edición de 2009-2010, CEPAL, 2010b), modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta (edición de 2010-2011, CEPAL, 2011a), las políticas ante las adversidades de la economía internacional (edición de 2012, CEPAL, 2012b), tres décadas de crecimiento desigual e inestable (edición de 2013, CEPAL, 2013d), desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (edición de 2014, CEPAL, 2014g), desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras

---

<sup>34</sup> Sobre los primeros 50 años de la publicación del *Estudio Económico*, véase el artículo relativo en la edición 1997-1998 (CEPAL, 1998b), cuya elaboración estuvo a cargo de José Miguel Benavente.

<sup>35</sup> El trabajo estuvo a cargo, en distintos años de Osvaldo Kacef, Juan Alberto Fuentes y Daniel Titelman y fue coordinado, todos los años por Jürgen Weller. Para algunas ediciones de esos documentos se contó también con la coordinación adjunta de Sandra Manuelito.

a reactivar el crecimiento (edición de 2015, CEPAL, 2015b), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo (edición de 2016, CEPAL, 2016h) y la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento (edición de 2017, CEPAL, 2017e).

Cada año se presentan también otros dos documentos periódicos en el ámbito de estudios que incluyen el análisis macroeconómico, a saber: *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* y *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*.

El primero es un trabajo semestral, realizado en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se comenzó a publicar en 2009, de manera simultánea a la celebración del Pacto Mundial para el Empleo, coordinado por la OIT, cuando esa entidad reaccionaba a los efectos de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, en función del derecho de todos los ciudadanos del mundo a un “empleo decente”. La CEPAL participa en esos trabajos mediante su División de Desarrollo Económico<sup>36</sup>. La atención de esta División se concentra en el ámbito de la macroeconomía, lo que confiere a los estudios un atractivo doble enfoque, dedicado simultáneamente a los aspectos macroeconómicos y sociales de la ocupación laboral.

En cada informe se examinaron los efectos del movimiento general de las economías en la ocupación y los ingresos del trabajo. A pesar de la desaceleración en el nivel de actividad a partir de 2011, entre ese año y 2014 se verificaron mejoras en el mercado de trabajo, aunque menos acentuadas que las registradas en la fase expansiva de 2002-2003 a 2008 y en 2010. A partir de 2015 se observa un deterioro en términos de tasas de desempleo, participación y ocupación, por sexo y edad, así como en materia de creación de trabajo formal y salarios.

Además del análisis de coyuntura, cada informe incluye un estudio sobre un tema especial, casi siempre relacionado con las consecuencias sociales de la evolución del empleo. Por ejemplo, el informe N° 1, de junio de 2009, versó, como convenía ese año, sobre políticas anticíclicas y de protección social, el N° 6, de mayo de 2012, sobre la mejora de la productividad (positiva pero insuficiente) y la evolución en la participación de los salarios en el ingreso nacional en la década de 2000 (positiva pero insatisfactoria) y el N° 14, de mayo de 2016, sobre las mejoras recientes y las brechas persistentes en el empleo rural. En ese ámbito del mercado de trabajo y la estructura social, la CEPAL también desarrolló durante el sexto decenio una línea de investigaciones sobre heterogeneidad estructural, que se aborda en la próxima sección, dedicada a la dimensión productiva.

*El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* comenzó a publicarse en 2013<sup>37</sup> y se ha transformado en la principal referencia cepalina en la generación de conocimiento sobre la realidad fiscal de la región, dando continuidad a la producción de los años previos. En el séptimo decenio se retomaron las propuestas del pacto fiscal (CEPAL, 1998a), con miras a la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante sus tres mecanismos: los tributos, los gastos y el

<sup>36</sup> La coordinación por el lado de la CEPAL ha estado a cargo de Jürgen Weller.

<sup>37</sup> La coordinación ha estado a cargo de Ricardo Martner.

financiamiento público<sup>38</sup>. Asimismo, como en las demás dimensiones del análisis del desarrollo, se destaca el enfoque de la igualdad en el tratamiento de la cuestión fiscal, teniendo en cuenta el papel del Estado y sus finanzas como instrumento para las propuestas de política social.

En el primer número del *Panorama Fiscal* se buscó analizar el “espacio fiscal” para la ejecución de políticas anticíclicas y políticas sociales y se destacaron los pactos que favorecen la formalización del empleo, el fortalecimiento de sus instituciones y las acciones para igualdad. En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (CEPAL, 2014e) se renueva el énfasis en la incidencia redistributiva del Estado, en especial mediante los tributos, y se señala la importancia de la calidad y la transparencia del gasto público.

Debido al menor crecimiento económico a partir de 2014, el espacio fiscal se redujo por las pérdidas de ingresos a causa del fin del auge de los productos básicos y por las mayores presiones para atender gastos sociales. En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015d) se resalta la importancia de los recursos naturales y su gobernanza para las finanzas públicas, ampliando el análisis del papel fiscal para promover el desarrollo productivo y no solamente el empleo y reforzando su atención en las reformas tributarias como forma de recuperación de ingresos. En especial, se analiza el impacto de la evasión fiscal en la región y se alerta sobre la necesidad de una coordinación regional para limitar esa práctica, tema incluido en la edición de 2016 (CEPAL, 2016g). En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2017f) se examinan aspectos de la tributación ambiental, la política fiscal y las desigualdades territoriales y se discute el incumplimiento fiscal.

El estudio de la evasión fiscal se ha desarrollado en varios documentos desde 2010, ya sea desde el punto de vista de los mecanismos institucionales, como de la dificultad para tributar mayores niveles de ingreso y la riqueza (Jiménez, 2015). La descentralización y las finanzas de los gobiernos subnacionales, especialmente en los países federales, se enfatizaron en estudios relacionados con las reformas tributarias y la acción del gasto de esos niveles de gobierno (Gómez Sabaini, Jiménez y Martner, 2017). Se argumenta que la movilización de recursos públicos para el desarrollo se enfrenta a una serie de desafíos, pues la carga tributaria sigue por debajo del nivel relativo de desarrollo en la región y en el mundo, la progresividad de los sistemas tributarios es casi nula, se mantienen elevados índices de evasión fiscal y la proliferación de incentivos tributarios erosiona las bases impositivas. Asimismo, se señala que la evasión derivada de operaciones internacionales de empresas multinacionales y personas con grandes patrimonios también es elevada (CEPAL, 2016b)<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Sobre ese documento, léase el texto de Juan Carlos Lerda (2008), *El Pacto Fiscal visto a sus diez años*. Durante casi dos décadas, el autor organizó todos los años en la CEPAL un prestigioso seminario regional sobre política fiscal, en cuyas distintas ediciones reunió a grandes especialistas en el tema. A partir de mediados de la década de 2000 el seminario pasó a ser coordinado por Ricardo Martner.

<sup>39</sup> Los compiladores agradecen a Carlos Mussi por las notas que gentilmente ha preparado acerca de la producción de la CEPAL sobre la cuestión fiscal en los últimos diez años, que aquí se editaron, utilizaron y complementaron libremente en los últimos cuatro párrafos.

Por último, cabe mencionar otros dos temas que recibieron atención en el séptimo decenio en el ámbito de la dimensión social de los estudios sobre macroeconomía. En primer lugar, se abordó el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, considerado como un importante medio de desarrollo inclusivo. En palabras de Pérez Caldentey:

“La inclusión financiera significa no solo brindar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de ellos sino también mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para aquellos que forman parte del circuito financiero formal. La inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva” (ONE/CEPAL, 2017)<sup>40</sup>.

En segundo lugar, se discutió el tema de los “países de ingresos medios” y se criticó ese concepto por inducir al uso de una métrica inadecuada para la apreciación de las reales condiciones de atraso y pobreza de los países de la región, o sea, sus “brechas estructurales”. Se señaló que, además del ingreso per cápita, la medición del grado de desarrollo de un país debe incluir, a efectos de cooperación externa, indicadores estructurales como “desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente” (CEPAL, 2012d, pág. 6).

## 6. La dimensión productiva y de comercio internacional

En sus orígenes, la CEPAL era relativamente optimista con respecto a las posibilidades de que la región convergiera al nivel de ingresos de los países desarrollados gracias a rendimientos crecientes de escala por el progreso técnico y los incrementos de productividad que resultan del proceso de industrialización. Al mismo tiempo se daría la modernización de los sectores y la transferencia de mano de obra de los sectores de subsistencia a la industria y los demás sectores modernos (como en la fórmula clásica de Lewis (1960)). Desde el punto de vista teórico, esa percepción no tenía por qué modificarse, pues recibió aportes posteriores de por lo menos tres líneas analíticas: kaldoriana, neoschumpeteriana y neoclásica del crecimiento endógeno.

Sin embargo, la disparidad entre la velocidad del progreso tecnológico mundial y la que se verificó en la región por lo menos desde el fin del proceso de industrialización latinoamericano en la década de 1970, volvió el diagnóstico cepalino cauteloso con respecto a las posibilidades concretas de reducción del atraso relativo en materia de desarrollo productivo.

Desde entonces, en el análisis cepalino se subraya que la trayectoria de la región no ha sido convergente con la de las naciones desarrolladas en términos de expansión del PIB, inversiones y productividad, y que la convergencia en el futuro parece dudosa. El mensaje ha

<sup>40</sup> Entre las publicaciones de la CEPAL sobre el tema, véase, por ejemplo, Fenton y Padilla (2012).

sido que solo una acción enérgica y planificada a favor del proceso de transformación productiva puede invertir las tendencias desfavorables que se están afirmando en las últimas décadas.

En este contexto de incertidumbre, en la producción intelectual del séptimo decenio se enriqueció la forma en que, desde sus orígenes, las ideas de heterogeneidad estructural y de baja diversidad productiva y exportadora caracterizaron el subdesarrollo de la región. Se dio continuidad al avance analítico proporcionado por los trabajos del sexto decenio y se introdujeron cuatro novedades conceptuales: “brechas externa e interna”, “cambio estructural progresivo”, “brecha digital y conectividad de banda ancha” y “gobernanza de los recursos naturales”.

El concepto de brechas externa e interna es una fórmula ingeniosa, pues tiene la propiedad de reunir en una sola expresión las principales teorizaciones cepalinas clásicas, resumidas en la sección A del presente texto. La brecha externa se refiere a la amplia distancia entre la productividad de las economías de la región y la de las economías desarrolladas y se entiende que deriva de la inadecuada diversificación productiva y exportadora, la distancia con respecto a los patrones tecnológicos de los países desarrollados, la baja productividad media y, por lo tanto, las bajas remuneraciones, en promedio. Mediante esa construcción, se realza de lleno el problema de la no convergencia en el sistema centro-periferia. Al mismo tiempo, la brecha interna se refiere a la persistencia de la heterogeneidad estructural, o sea, de la distancia en los niveles de productividad entre sectores y territorios y entre empresas y ocupaciones dentro de un mismo sector, en especial según el tamaño de los establecimientos y el grado de informalidad en las relaciones de trabajo.

Dando continuidad a los trabajos divulgados poco antes —como CEPAL (2007)—, en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) se analizan las ideas de persistencia de no convergencia externa e interna, contraria a la deseada aproximación a los niveles de productividad de los países desarrollados y la deseada reducción de las distancias en materia de productividad entre las ocupaciones dentro de los países de la región. En el capítulo X de este libro se reproducen dos pasajes ilustrativos de ese análisis, a saber, fragmentos del capítulo III de *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* y fragmentos del capítulo V de *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*<sup>41</sup>.

En el séptimo decenio se puso el acento en la brecha interna. En virtud de la orientación general de centrar los análisis de esos años en la igualdad, el procedimiento resulta del entendimiento clásico cepalino de que la desigualdad social es un reflejo de la heterogeneidad estructural en el ámbito productivo. En el capítulo IV del documento

---

<sup>41</sup> El texto de referencia del séptimo decenio en el ámbito productivo (CEPAL, 2007) fue elaborado bajo el liderazgo intelectual de Mario Cimoli y Gabriel Porcile, que también tuvieron una destacada participación en la elaboración de los trabajos sobre esa materia divulgados en los períodos de sesiones de ese último decenio. El referido texto representa la continuidad con los trabajos cepalinos de los decenios previos sobre las dinámicas productivas de América Latina y el Caribe, realizados bajo el liderazgo o la inspiración de Fajnzylber (1983 y 1990), Katz (2000a y 2000b) y Ocampo (2002). Véase, al respecto, Bielschowsky (2009).



del trigésimo cuarto período de sesiones (CEPAL, 2012a) se retoma el análisis de la brecha interna de productividad, que también recibe atención en el capítulo IV del documento sobre *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a). En este último se encuentra también un buen ejemplo de la producción cepalina sobre el mercado de trabajo desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural, en el capítulo titulado “El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad”.

El foco en la heterogeneidad dio lugar a un conjunto de estudios en la CEPAL, en el que se examinaron los casos de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay). Los resultados muestran una relativa estabilidad en los indicadores de heterogeneidad desde la realización de los primeros estudios en la década de 1960, bajo la inspiración y coordinación de Aníbal Pinto (1965 y 1970). De forma consistente con la investigación anterior (CEPAL, 2007), el diagnóstico general de los estudios realizados en el séptimo decenio es que, con respecto a los países desarrollados, en la región persiste una marcada heterogeneidad en términos de diferenciales de productividad del trabajo entre sectores, empresas y territorios, que determina la preservación de graves disparidades de ingresos en todas esas dimensiones<sup>42</sup>.

La conclusión constituyó un importante apoyo a las propuestas en el terreno de la igualdad. Se evidenció que el fenómeno de la desigualdad está imbricado en la evolución histórica de las estructuras productivas de la región, aumentando la necesidad de una amplia diversificación productiva —que permita la transferencia de la mano de obra subempleada a los sectores de media y alta productividad— y la necesidad de adoptar sólidos sistemas de protección social.

El “cambio estructural progresivo” (CEPAL, 2016a) representa otro concepto clave del séptimo decenio. Con este se avanzó en la formulación que, en el sexto decenio, había enriquecido el clásico argumento de escasa/inadecuada diversidad productiva mediante la fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista de desequilibrio estructural de la balanza de pagos<sup>43</sup>. El “cambio estructural progresivo” es un concepto construido en forma gradual a lo largo del séptimo decenio. En el documento del período de sesiones de 2016 se formuló de la siguiente manera:

“El concepto ordenador es el cambio estructural progresivo, definido como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión,

<sup>42</sup> Ricardo Infante (2011 y 2016) fue el coordinador de los trabajos sobre heterogeneidad estructural en la CEPAL durante el séptimo decenio. En lo que se refiere al contenido analítico del concepto de heterogeneidad estructural, véase el artículo de Porcile (2011) y, con respecto al dimensionamiento de la evolución de la heterogeneidad estructural en el período 1960-2008, véase el artículo de Infante (2011).

<sup>43</sup> Con respecto a la referida fusión, véase Bielschowsky (2009).

que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local.” (CEPAL, 2016a, pág. 10)<sup>44</sup>.

La eficiencia keynesiana corresponde a la progresiva recomposición de la estructura productiva orientada a los sectores asociados a las tendencias dinámicas de la demanda (internacional y de cada país). Esta tiene como antecedentes las formulaciones de Prebisch (1973), de inicios de los años 1950, sobre la restricción externa al crecimiento debido a la baja diversidad productiva y de las exportaciones, que determina una elasticidad-ingreso de las exportaciones muy inferior a la de las importaciones. La formulación original de Prebisch recibió importantes aportes de Thirlwall (1979), Krugman (1989) y McCombie y Thirlwall (1994) y pasó a conocerse como “Ley de Thirlwall”.

La idea básica de los autores es que existe una regularidad empírica ampliamente demostrable entre la tasa de crecimiento de un determinado país y la del resto del mundo, equivalente a la relación entre la elasticidad-ingreso de sus importaciones y la elasticidad-ingreso de sus exportaciones. Se entiende que la tasa de crecimiento a largo plazo de cada país es aquella compatible con el equilibrio de la balanza de pagos en cuenta corriente a largo plazo definida por las dos elasticidades, pues hay límites para el aumento de la relación entre el endeudamiento y el PIB.

La diversificación productiva hacia sectores de mayor expansión de la demanda potencia el crecimiento, tanto porque sigue la senda de dinamismo de la demanda como porque permite reducir la elasticidad de importación y ampliar la de exportaciones, reduciendo la restricción al crecimiento. Se observa que, en la versión modificada que pasó a emplearse en la CEPAL (2007), las elasticidades de comercio exterior se explican no solo como función de la estructura productiva de cada país, sino también de la “brecha tecnológica” (con respecto a la frontera de eficiencia en el resto del mundo).

La eficiencia schumpeteriana corresponde a la idea de progresiva recomposición de la producción orientada a actividades líderes en innovación, en general aquellas más intensivas en aprendizaje y conocimiento y difusoras de progreso técnico a la economía en su conjunto. La diferenciación entre las dos eficiencias, keynesiana y schumpeteriana, fue formulada por Cimoli, Dosi y Soete (1993), entre otros autores de orientación schumpeteriana. Esta

---

<sup>44</sup> La expresión fue sugerida por Martín Abeles en el curso de la elaboración del documento del trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016a), como fórmula que incluía no solo las eficiencias keynesiana y schumpeteriana, empleadas en documentos anteriores (por ejemplo, CEPAL, 2012a), sino también la “eficiencia ambiental” (relativa a la adopción de un modelo de crecimiento con bajas emisiones de carbono).

se encuentra también en CEPAL (2007) y en el documento del trigésimo cuarto período de sesiones (CEPAL, 2012a)<sup>45</sup>.

Los trabajos del séptimo decenio sobre la evolución de las estructuras de producción y de comercio exterior de la región revelan tendencias nada alentadoras desde el punto de vista de la eficiencia keynesiana (por ejemplo, CEPAL, 2010a y 2012a). Muestran también que, lamentablemente, al observar más allá de la bonanza provisoria de los recursos naturales, hay razones para el escepticismo en términos de superación de las restricciones externas al crecimiento provenientes de la capacidad exportadora y de las exigencias de importación: las diferentes medidas de cambio estructural (aproximación a los niveles de productividad de los países desarrollados, aumento de la importancia de sectores intensivos en ingeniería, grado de sofisticación tecnológica de las exportaciones, entre otras) no han arrojado buenos resultados. Esto significa que la industrialización, que según la visión original de Prebisch debería resolver o atenuar la restricción externa al crecimiento, no tuvo la continuidad ni los despliegues necesarios para alcanzar la finalidad prevista.

No menos importante, esos estudios también muestran una baja tasa de innovación en los países de la región, o sea, ineficiencia schumpeteriana, aumentando de esa forma el pesimismo basado en las evidencias de ineficiencia keynesiana. Esto no sorprende porque, conforme se señala en esos textos, las eficiencias keynesiana y schumpeteriana suelen resultar de las tendencias dinámicas de formación y expansión de los mismos sectores: los más dinámicos en términos de evolución de la demanda suelen ser también los más innovadores.

Es posible ir más allá y decir que la simultaneidad de bajas eficiencias keynesiana y schumpeteriana significa, además, que se pierde la oportunidad de que estas se potencien recíprocamente y, de esa forma, faciliten en conjunto el crecimiento con mejora distributiva. La eficiencia schumpeteriana es necesaria para abrir espacio, por medio de una mayor productividad y una menor brecha externa, para la keynesiana, y esta última es necesaria para que la schumpeteriana no signifique un mero aumento de productividad en actividades innovadoras, sino que forme parte de un proceso en que se creen muchos más empleos de los que se destruyan. En cierta forma, la formulación recuerda las ideas de Fajnzylber (1990), autor que en el texto inaugural del neoestructuralismo cepalino propuso, como estrategia para que América Latina llenara el "casillero vacío" del crecimiento simultáneo, la redistribución del ingreso con la apertura de la "caja negra" del progreso técnico<sup>46</sup>.

La tercera eficiencia o "eficiencia ambiental" se entiende como la progresiva transición a sectores y actividades que favorecen la protección del medio ambiente y el desacoplamiento del crecimiento económico y las emisiones de carbono que provocan el calentamiento del planeta. Se propone un "keynesianismo ambiental", por medio del cual se dinamicen

---

<sup>45</sup> Véanse también, por ejemplo, Cimoli y Correa (2005) y Cimoli y otros (2005).

<sup>46</sup> Los compiladores agradecen a Gabriel Porcile por haber señalado este punto.

y transformen las economías con “un gran impulso ambiental” —un concepto inspirando en la idea de *big push* de Rosenstein-Rodan (1943). Este punto se retoma más adelante, en la sección dedicada al medio ambiente.

La evaluación de la CEPAL, para los casos latinoamericano y caribeño, es que los países de la región han orientado sus inversiones hacia sectores distintos de los asociados con las eficiencias keynesiana y schumpeteriana —productos básicos basados en recursos naturales en el sur y maquilas intensivas en mano de obra barata en el norte. De ahí derivan menores efectos de estímulo de demanda y de innovaciones sobre el crecimiento en la región y, en forma complementaria a lo que se concluye por la idea de la “brecha externa”, restricciones al crecimiento por problemas recurrentes de la balanza de pagos. Se argumenta que las inversiones tampoco contribuyen a la eficiencia ambiental porque corresponden a patrones de producción y consumo que producen efectos perversos en el cambio climático y la preservación de la naturaleza en general.

En el capítulo XI del presente libro se reproducen páginas del capítulo I del documento del trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, en el que se resume el alcance del concepto en lo que se refiere a las eficiencias keynesiana y schumpeteriana, que el lector también encontrará en el prólogo del referido documento, reproducido en el capítulo I del presente libro. En el capítulo XI se reproducen también páginas del documento del período de sesiones de 2016 relativas a la incorporación de la “eficiencia ambiental”, así como a la idea de “gran impulso ambiental” o “keynesianismo ambiental”. En ese documento de 2016 la CEPAL destaca que, con una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, combinada con la consolidación del aporte regional a ese esfuerzo y la implementación de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo, se obtendrá “un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental” (CEPAL, 2016a, pág. 168).

El tratamiento de las brechas externa e interna y de las eficiencias keynesiana y schumpeteriana fue reforzado por otra contribución en el terreno productivo. Se trata de la reflexión sobre los efectos, las virtudes y los problemas suscitados en América Latina y el Caribe por la veloz revolución mundial en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)<sup>47</sup>.

En el séptimo decenio se dio continuidad a una amplia línea de estudios realizada a lo largo de la década de 2000, orientada principalmente por el evolucionismo neoschumpeteriano, sobre la problemática de la incorporación de América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento, con miras al progreso técnico y la inclusión social. El objetivo es la reducción de lo que la CEPAL expresa como dos “brechas digitales”, externa e interna, en términos

---

<sup>47</sup> La CEPAL colabora, como Secretaría Técnica, con la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Esta ya realizó cinco reuniones, entre 2005 y 2015, en las cuales se aprobaron planes de acción para los años subsiguientes.

de extensión (acceso) y profundidad (calidad de acceso), en particular orientada al tema de la conectividad de calidad por medio de infraestructura de banda ancha.

Las investigaciones realizadas en el sexto decenio y los primeros estudios del séptimo decenio culminaron en la publicación del libro editado por Peres y Hilbert (2009), en el que se evidencian avances en materia de difusión de las TIC en América Latina —diferenciados entre países— pero un importante atraso con respecto a los países desarrollados, además de desigualdades internas en materia de acceso<sup>48</sup>. En el libro se cubrieron cuatro grandes temas: el paradigma digital, su difusión y repercusiones; el desarrollo de las TIC (*hardware, software*, operadores de telecomunicaciones y propiedad intelectual); TIC para el desarrollo (en empresas, educación, gobierno, salud y gestión de desastres) y políticas de TIC para el desarrollo.

Más adelante (CEPAL, 2010c), se retomó el tema del libro anterior en lo que se refiere a carencias en términos de generalización del uso de las TIC en el ámbito productivo y en educación, salud y gobierno electrónico y se avanzó mediante algunas novedades<sup>49</sup>. Entre ellas, el énfasis en las nuevas plataformas tecnológicas basadas en convergencias permitidas por la integración entre las tecnologías de la información y las de comunicaciones (como redes y servicios, equipo móvil multimedia, computación en la nube y Web 2.0) y la identificación de una nueva “brecha de infraestructura”, es decir, relativo atraso en términos de conectividad, entendido como insuficiente capacidad y calidad de la Internet de banda ancha en la región, así como inequidad en el acceso a esta. Se hace un llamamiento a una “segunda generación de estrategias para la sociedad de la información”, teniendo en cuenta el carácter transversal de las TIC, que afecta en forma simultánea el crecimiento económico, el acceso universal y la modernización del Estado y de los servicios sociales públicos básicos.

Desde diferentes ángulos, el conocimiento sobre la brecha digital se fue ampliando y profundizando a lo largo del séptimo decenio<sup>50</sup>. Un buen ejemplo es el análisis presentado en el libro *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (CEPAL, 2013a)<sup>51</sup>. En este, en sintonía con el documento del período de sesiones del año anterior (CEPAL, 2012a), la “economía digital” se presenta como una palanca para el cambio estructural (apoyando las eficiencias schumpeteriana y keynesiana) y como instrumento de inclusión social. Se muestra que la brecha digital con respecto a los países desarrollados se ha reducido poco o incluso aumentado (según los países de que se trate), pues el desempeño fue muy diferente entre ellos. El texto comprende el uso de un ingenioso conjunto de indicadores que presentan brechas entre los países de América Latina y los países desarrollados en

<sup>48</sup> Véanse también Hilbert, Bustos y Ferraz (2003) y CEPAL (2005). Además de los dos editores, las investigaciones correspondientes fueron coordinadas también por Martine Dirven y João Carlos Ferraz.

<sup>49</sup> Los principales colaboradores del libro fueron Mario Castillo, Néstor Bercovich y Wilson Peres.

<sup>50</sup> A propósito del tratamiento en la CEPAL de la brecha de conectividad por banda ancha, véase Jordán, Galperin y Peres (2011 y 2013).

<sup>51</sup> Coordinado por Mario Castillo.

las relaciones entre, por una parte, la penetración de Internet y, por otra, los grados de desarrollo productivo y de desconcentración del ingreso. En el capítulo XII del presente libro se incluyen fragmentos de la publicación en que se evalúan los avances en el desarrollo de las TIC en la región y la difusión de Internet y de la banda ancha.

Otro aporte significativo fue la publicación, en sincronía con la actualización exigida por la velocidad del progreso técnico, del documento *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (CEPAL, 2016d). Allí se analizan las características de la nueva etapa de la revolución digital indicada en el título y el acceso a banda ancha y el consumo digital en la región. Se entiende que los significativos avances registrados en cuanto al número de usuarios no deben impedir la necesaria radicalización de los esfuerzos para impedir la ampliación de las brechas con respecto a los países líderes por medio de una agenda de políticas. Junto con una serie de recomendaciones (sobre regulación, patrones, neutralidad de la red, cibercriminos y defensa del consumidor en la red), en la propuesta se subraya la necesidad de definir una estrategia de integración regional para la conectividad de calidad, con miras a lograr ganancias de escala en infraestructura, plataformas y contenido.

Cabe mencionar otra línea investigativa sobre sistema productivo, crecimiento y productividad que también dio frutos en el campo del conocimiento sobre el desempeño en materia de TIC en la región. La CEPAL coordinó el proyecto LA-KLEMS para América Latina, que corresponde a la versión regional de la creación de una plataforma para realizar y divulgar una base mundial de datos y estudios de las relaciones entre, por una parte, el crecimiento del PIB y de la productividad y, por otra, el capital (K), el trabajo (L), la energía (E), los materiales (M) y los servicios de capital (S), permitiendo la comparabilidad entre países y sus sectores de actividad<sup>52</sup>.

La plataforma dio lugar a varios trabajos que proporcionan una radiografía de la evolución de la productividad, medida intrasectorialmente y en términos de cambios de composición sectorial, en un conjunto representativo de países de la región, algunos de ellos con la cobertura de los efectos de las TIC en la productividad. Es el caso, por ejemplo, del estudio de Hofman y otros (2017), que argumentan que la principal causa de la brecha de productividad entre América Latina y los Estados Unidos sigue siendo la ampliación de la brecha en términos de TIC, que contrarresta el efecto de las mejoras en términos de capital humano en América Latina, y ponderan que el papel de las TIC ha sido muy reducido, al representar menos de un sexto de la contribución total de capital<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> El proyecto fue coordinado en la CEPAL por André Hofman, Nanno Mulder y Claudio Aravena. La ejecución del proyecto fue precedida por el libro editado por Cimoli, Hofman y Mulder (2010), que reúne una serie de estudios sobre innovación y desarrollo económico bajo el prisma de los efectos de las TIC, tanto de orientación neoschumpeteriana, como de línea neoclásica de la contabilidad del crecimiento. En ese mismo libro se incluyen resultados de un estudio realizado en el ámbito del proyecto KLEMS europeo que permitió comparaciones entre Europa, los Estados Unidos y otras regiones, en que se evidenció que los efectos de la difusión de las TIC en el crecimiento de las economías de América Latina habían sido relativamente reducidos en el período 1985-2005.

<sup>53</sup> Entre otros estudios, véanse también Aravena, Escobar y Hofman (2015), Hofman, Aravena y Aliaga (2016) y Hofman y otros (2017).

La cuarta innovación en el terreno del desarrollo productivo fue la introducción en el marco analítico y propositivo cepalino del concepto de “gobernanza de los recursos naturales”. El argumento es que no existe una “maldición de los recursos naturales”, sino riesgos y problemas en el uso de los recursos sin buenos criterios de gobernanza, que exigen un conjunto de instrumentos y políticas. Con esa consigna, se recomienda evitar las economías de enclave por diferentes caminos, entre ellos: la creación y el fortalecimiento de encadenamientos productivos; la neutralización macroeconómica de la apreciación del tipo de cambio (“enfermedad holandesa”) porque desestimula la diversificación productiva y exportadora; la atención a la propiedad y los ingresos del sector de recursos naturales y el aprovechamiento de la valorización para incrementar la recaudación tributaria a favor de mayores tasas de inversión, ampliación de la protección social y promoción de mejoras distributivas; y la gestión cuidadosa de los emprendimientos para minimizar los conflictos sociales y ambientales derivados de estos, controlar los daños del extractivismo y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y la preservación de la naturaleza.

La publicación del libro que resume las reflexiones sobre el tema (Altomonte y Sánchez, 2016), realizado a partir de investigaciones del equipo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, estuvo precedida por la divulgación de sus ideas principales en el capítulo VI del documento presentado en el trigésimo quinto período de sesiones (CEPAL, 2014a). De este último se reproducen, en el capítulo XIII del presente libro, dos partes representativas de las ideas reunidas en el documento.

Otro importante trabajo en el ámbito del desarrollo productivo es el estudio sobre las “brechas de inversión en infraestructura” (Perrotti y Sánchez, 2011). Se dimensionaron las exigencias de inversión en infraestructura en la región, mediante recursos públicos, privados y de alianzas público-privadas, de manera de cerrar las enormes brechas de oferta de infraestructura en la región<sup>54</sup>.

Se estimaron tanto la necesidad de expansión de los volúmenes físicos requeridos por la expansión de las economías (incluyendo comparaciones en términos de reducción de la brecha con respecto a los países del sudeste de Asia) —megavatios de energía, kilómetros de carreteras, personas con acceso a aguas mejoradas y a mejoras sanitarias, líneas fijas y móviles de teléfonos por habitante y acceso a banda ancha— como sus correspondientes valores, absolutos y como proporción del PIB. En ese texto de 2011 los autores estimaron que la región debería invertir una tasa media del 5,6% del PIB entre 2006 y 2020 para atender las estimaciones de expansión de la demanda o del 7,9% para alcanzar los niveles de infraestructura por habitante del sudeste de Asia —mucho mayores de lo que posteriormente se verificaría entre 2006 y 2013, cuando la tasa de inversión en infraestructura varió entre el 2% y el 3% del PIB (CEPAL, 2016a, pág.117).

Los estudios sobre la brecha de inversión en infraestructura se integran con la perspectiva del análisis de ciclo y tendencia realizado en el ámbito de los estudios sobre

---

<sup>54</sup> Véase también Rozas y Sánchez (2004).

macroeconomía, pues profundizan el conocimiento de aquella que, en la perspectiva macroeconómica, se considera una variable decisiva tanto para estabilizar el crecimiento, por sus efectos anticíclicos, como para acelerarlo, por los efectos que ejerce por el lado de la demanda y de la oferta.

En el ámbito de la dimensión productiva y comercial, la CEPAL realiza también una serie de estudios sobre el comercio exterior de la región. En ese terreno, se dio continuidad a la publicación, cada año, del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*<sup>55</sup>. En las diferentes ediciones se hizo un seguimiento sistemático de las principales tendencias del comercio mundial y regional y se describió la evolución favorable a América Latina y el Caribe en la década de 2000 (en continuidad de la década de 1990), así como su evolución poco favorable a partir de 2011-2012. En el documento también se presentaron, cada año conforme la praxis, los resultados de estudios específicos realizados en el ámbito de la CEPAL.

Rosales (2015) organizó una recopilación de textos representativos del contenido de esas publicaciones anuales en el período 2010-2014. Los temas a los que se dio mayor relevancia fueron cuatro: participación regional en las cadenas mundiales y regionales de valor, China como nuevo socio comercial de influencia creciente, éxitos y desafíos de la integración regional desde las perspectivas económica y comercial, y características y repercusiones para América Latina y el Caribe de las negociaciones megarregionales. Además, como se destaca en la introducción del libro: “Como trasfondo de todos los textos seleccionados se encuentra el vínculo entre la participación regional en el comercio internacional y el logro de un crecimiento inclusivo” (ibídem, pág. 7).

La evolución de los trabajos entre 2010 y 2014 llevó a un cuestionamiento cada vez mayor sobre la inserción desfavorable de la región en el comercio mundial en general, considerada a partir de las estructuras productivas regionales. Por ejemplo, en la edición de 2014 del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* se subraya que los estudios existentes sobre la materia permiten concluir que “los países latinoamericanos han avanzado poco en la generación de cadenas regionales o en su participación en cadenas o redes mundiales de producción” (CEPAL, 2014f, pág. 59).

Esa perspectiva se reafirmó y acentuó a partir de 2015. Ese año se confirma el pasaje gradual, observado en años previos, de un cierto optimismo en relación con China en 2010-2011 a una visión más escéptica en cuanto a las perspectivas de obtener ventajas duraderas del comercio con ese y otros países del sudeste de Asia, a no ser que se modifiquen las estructuras productivas de América Latina y el Caribe y la composición de su comercio con aquella región. En la edición de 2015, por ejemplo, junto con la presentación de cifras relativas a los años 2011-2014 que muestran “su peor desempeño exportador en ocho

---

<sup>55</sup> Osvaldo Rosales coordinó la elaboración del documento hasta 2014 y Mario Cimoli a partir de 2015. El título se cambió recientemente por *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*.



décadas” y la reiteración de la necesidad de avanzar hacia un mercado regional más integrado —subrayada en prácticamente todas las ediciones del séptimo decenio—, se propone una “estrategia común” a los países de la región con respecto a China, que permita mejorar las relaciones comerciales en términos de composición y valor. El escepticismo no limita solo a las relaciones con China: en la edición de 2016 se amplía, analizándose en modo más detallado una “insatisfacción frente a la hiperglobalización”.

Un segundo documento de publicación regular en el terreno de la producción y el comercio es el informe anual *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*<sup>56</sup>. En forma análoga al *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, en los informes anuales sobre inversión extranjera se realiza un seguimiento sistemático de las tendencias de inversión extranjera mundial y regional y, cada año, un estudio temático específico. Con respecto a las tendencias, se muestra que la entrada neta de inversión extranjera directa (IED), cuyo valor había crecido en forma acelerada en la década de 2000, comenzó a presentar una moderada tendencia decreciente a partir de 2012, hasta alcanzar un nivel similar al de 2010 en 2016. La entrada fue diversificada según sectores y países de origen, pero poco orientada a segmentos intensivos en tecnología. La tendencia reciente a la reducción se señala como resultado de menores inversiones en recursos naturales, especialmente minería y petróleo, y de la desaceleración de las economías de la región. Si bien las estadísticas oficiales todavía registran pocas inversiones provenientes de China, se estima por otras fuentes que este país las está incrementando mucho, en particular por medio de fusiones y adquisiciones.

El aporte de estudios específicos en las diferentes ediciones cubrió una temática variada, como por ejemplo telecomunicaciones y *software* y las primeras inversiones chinas en la región (CEPAL, 2011c), los sectores bancario y eléctrico (CEPAL, 2012g), las empresas translatinas (CEPAL 2014b), las empresas transnacionales y el medio ambiente (CEPAL, 2015e), la minería metálica (CEPAL, 2016f) y el sector automotor (CEPAL, 2017h). Con respecto a la visión general presentada sobre los efectos de la IED, no se descarta la importancia de contribuciones favorables de las empresas multinacionales al desarrollo de la región, como creación de inversión e ingresos, pero se cuestiona la reducida contribución en lo que se refiere a una serie de resultados deseables, como la incorporación de tecnología, la promoción de investigación y desarrollo tecnológico y la creación en forma significativa de puestos de trabajo de calidad. Además, se llama la atención sobre los efectos no siempre favorables en la balanza de pagos de los flujos financieros netos de IED, registrándose, en la edición correspondiente a 2011 (CEPAL, 2012g), que la remisión de utilidades equivalía prácticamente a la entrada neta de capitales<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Coordinados por Alvaro Calderón en los primeros años del séptimo decenio y por Giovanni Stumpo en el resto del período.

<sup>57</sup> Sobre el tema, véase también la interpretación de Abeles, Lavarello y Montagu (2013), basada en la experiencia argentina.

## 7. La dimensión ambiental

La CEPAL se ha dedicado a la temática de desarrollo y sostenibilidad ambiental desde fines de los años setenta, con profundidad analítica y centrada en el concepto estructuralista de “estilos de desarrollo”. En las décadas de 2000 y 2010 la institución produjo sus publicaciones más conocidas e influyentes sobre el tema. Esto se explica por dos razones.

En primer lugar, cabe destacar la mayor sofisticación de los conocimientos y las técnicas analíticas, que ha permitido la realización de un mayor número de investigaciones sobre economía del medio ambiente y los recursos naturales. Una segunda razón radica en el surgimiento de fenómenos ambientales críticos, como el cambio climático y el calentamiento global, que provocan fuertes tensiones entre la actividad productiva y la conservación de la biodiversidad a escala global. No obstante esos dos motivos, las contribuciones recientes de la CEPAL en esta materia se enmarcan en un trabajo iniciado hace 40 años por la Comisión y se insertan en la más fiel tradición del enfoque estructuralista.

Como es sabido, en la década de 1970 nació un fuerte movimiento ambientalista a escala mundial, producto de la acumulación de evidencia sobre las consecuencias de la industrialización de la posguerra. Una de las primeras respuestas frente a estas preocupaciones surgió del Club de Roma, instancia que expuso la visión de los países desarrollados mediante su tesis de los límites al crecimiento (véase Meadows y otros, 1972), y de las Naciones Unidas, por medio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, y la fundación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ese mismo año. Estas iniciativas de las Naciones Unidas fueron una reacción a los planteos del Club de Roma, pues incorporaban en el análisis los intereses de los países subdesarrollados, buscando un equilibrio que conjugara dos objetivos: la conservación de los activos ambientales y la superación de la pobreza.

En ese contexto, la CEPAL entra en ese debate con una postura aún más radical que la de otras instancias de las Naciones Unidas, dando a la relación entre desarrollo y medio ambiente un contenido que refleja una lectura de dicha problemática desde la perspectiva “periférica”. Se planteaba la necesidad de modificar los estilos de desarrollo por la vía de estrategias que, a su vez, permitieran combatir la pobreza y la desigualdad y preservar el medio ambiente.

El concepto de “estilo de desarrollo” constituyó la base para la inserción del análisis de la relación entre medio ambiente y desarrollo en el enfoque estructuralista clásico de la CEPAL. Como se señaló al inicio del presente texto, la idea fuerza rectora del pensamiento de la CEPAL en la década de 1970 fue la reorientación de los estilos de desarrollo que condujeran a la homogeneidad social y a la diversificación productiva y exportadora. Estas recomendaciones tenían, y mantienen, fuertes conexiones con el uso del medio ambiente como base material de la actividad productiva y de las condiciones de consumo para las sociedades periféricas.

En este contexto, Osvaldo Sunkel fue convocado en 1978 para dirigir la recién creada Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, con miras a extender el enfoque de estilos buscando el vínculo con el medio ambiente y el desarrollo sostenible<sup>58</sup>. En esos años, en los que Raúl Prebisch elaboraba distintos documentos que constituirían su obra final *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (Prebisch, 1981) y dirigía la *Revista de la CEPAL*, estos estructuralistas confluyeron en una visión de desarrollo y sostenibilidad ambiental que cuajaba de modo perfecto con las líneas de investigación que venían elaborando individualmente: el capitalismo transnacional desarrollado por Sunkel (1972) y la dinámica del capitalismo en las economías periféricas en la obra ya citada de Prebisch<sup>59</sup>.

Por parte de Prebisch, esta confluencia quedó plasmada en el artículo “Biosfera y desarrollo”, publicado en la edición N° 12 de la *Revista de la CEPAL* (Prebisch, 1980). En esta obra el autor relacionaba el vínculo entre desarrollo económico y sustentabilidad ambiental señalando que: “El extraordinario impulso de los últimos decenios hasta tiempos recientes no es sólo consecuencia de un impresionante adelanto técnico, sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético que, a su vez, ha influido notablemente en la orientación de la técnica. Ha habido, pues, en el funcionamiento del sistema un elemento de falsedad de muy dramáticas consecuencias mundiales”.

Por su parte, Sunkel llevaba adelante el “Proyecto conjunto CEPAL/PNUMA sobre cooperación horizontal entre países latinoamericanos en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente” y había constituido un destacado equipo de expertos en esas materias, entre ellos Nicolo Gligo. Este proyecto produjo múltiples publicaciones y un gran seminario internacional (en 1979), cuyos resultados incluyen la definición de los vínculos básicos entre las dimensiones socioeconómicas y ambientales del desarrollo y la creación de una metodología que permitiera profundizar y expandir los límites de esa comprensión (véanse Sunkel, 1980 y 1981, y Sunkel y Gligo, 1980)<sup>60</sup>.

Según Joseluis Samaniego, los trabajos de Prebisch y de Sunkel, junto con su equipo de investigación, lograron establecer el vínculo conceptual entre las tres dimensiones del desarrollo mediante el enfoque de estilos, que en términos de Pinto (1970) consiste en la interacción y dinámica de la oferta y la demanda y los patrones distributivos<sup>61</sup>. Samaniego

<sup>58</sup> Ejerció este cargo entre 1978 y 1987. En ese período, Sunkel incorporó la dimensión ambiental del desarrollo a sus temas tradicionales de investigación centrados en la dependencia y el capitalismo transnacional.

<sup>59</sup> Para una revisión complementaria del trabajo de Prebisch (1981) sobre capitalismo periférico, véase Pérez Caldentey, Sunkel y Torres (2012). El análisis del capitalismo transnacional elaborado por Sunkel a comienzos de la década de 1970 examinaba los procesos de integración de las empresas multinacionales y los de desintegración nacional en el contexto periférico, vinculados también con la problemática de la heterogeneidad estructural. La referencia obligada de este autor en esta materia es Sunkel (1972).

<sup>60</sup> Los compiladores agradecen los valiosos aportes realizados por Osvaldo Sunkel para reconstruir los hechos de aquellos años, contribuciones que fluyeron mediante una extendida entrevista de noviembre de 2017 con Miguel Torres.

<sup>61</sup> Los autores agradecen a Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, por la entrevista concedida en septiembre de 2017.

señala que ya en los textos de los estructuralistas clásicos de los años setenta se apuntaba, en forma contundente, que desde el punto de vista del patrón productivo, la dinámica progresiva de la técnica no logra superar la dependencia de la trayectoria previa (*path dependency*) ambientalmente insostenible que caracteriza a los procesos productivos intensivos en consumo de hidrocarburos y generadores de externalidades negativas de diversa índole.

A partir de esta base analítica, la CEPAL siguió buscando nuevos aportes a los temas vinculados con el medio ambiente, como por ejemplo en el documento preparado en 1991 para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, en su mayor parte detallados en el Programa 21, la CEPAL amplió sus estudios sobre el desarrollo sostenible, analizando en especial el impacto de las políticas públicas en los países, los cambios en las negociaciones comerciales internacionales debido a una nueva visión sobre el medio ambiente en los países desarrollados y las fuentes de financiamiento para el desarrollo sostenible. La consolidación de esos estudios se desarrolla en los documentos preparados para la Cumbre para la Tierra, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002<sup>62</sup>.

Durante el resto de la década de 2000, el trabajo de la CEPAL en materia de ambiente y asentamientos humanos estuvo contextualizado en buena medida por los escenarios hipotéticos planteados en PNUMA (2003), orientados a la consecución hacia 2015 de los de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) referidos a esta dimensión del desarrollo. Esos escenarios fueron: i) continuidad del estilo de crecimiento global basado en los patrones de consumo y producción prevalecientes, subordinando de este modo el objetivo de conservación del medio ambiente y la biodiversidad con sus nefastas y previsibles consecuencias; ii) continuidad del estilo dominante pero con mayor regulación y políticas conservacionistas y estrategias agresivas de combate a la pobreza, y iii) hipótesis de “gran transición” hacia un desarrollo sostenible, basada en reformas y políticas radicales que pudiesen revertir antes de 2015 los impactos ambientales generados por el estilo productivo dominante.

En este contexto, los focos de estudio de la CEPAL en la década de 2000 se centraron en: i) cambio climático y calentamiento global; ii) desertificación y sequía; iii) disminución de la capa de ozono; iv) pérdida de diversidad biológica; v) destrucción de ecosistemas, y v) movimientos transfronterizos de residuos tóxicos. Además de estos temas centrales de su producción intelectual, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos continuó elaborando ideas sobre las relaciones y tensiones entre pobreza-medio ambiente y patrones de producción y consumo, en línea con las discusiones y los acuerdos con las conferencias mundiales más relevantes en estas materias. Los textos que mejor representan

---

<sup>62</sup> Al respecto, véanse CEPAL (1991, 1996 y 2002b).

la producción de aquellos años en materia de ODM, sostenibilidad ambiental y desarrollo socioeconómico son CEPAL (2002a, 2002b y 2002c) y Naciones Unidas (2005).

Al comenzar el séptimo decenio se dio continuidad al propósito de ampliar las fronteras cognitivas de los fenómenos ambientales, sus nexos con el desarrollo económico y social y su capacidad de generar acuerdos en materia de recomendaciones de políticas en los diversos debates sobre el tema y en los espacios multilaterales más relevantes. Se observa que la producción intelectual en esa materia ha tenido el impulso y la orientación de Alicia Bárcena, no solo en su calidad de Secretaria Ejecutiva, sino también de especialista en la temática ambiental y ex Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

Como ha expresado Bárcena a lo largo del decenio, se trata de un “cambio de época”. De hecho, el decenio más reciente de vida intelectual de la CEPAL se ha desarrollado en un complejo escenario global: recurrentes crisis financieras internacionales, tensiones sociales como respuesta a las brechas de igualdad que genera el neoliberalismo a escala planetaria y, muy especialmente, las sucesivas advertencias de la naturaleza a la humanidad sobre los límites de su capacidad de carga como sostén de la actividad económica y la sostenibilidad intergeneracional de dicha capacidad.

En el contexto de las amenazas a la sostenibilidad ambiental, los fenómenos más significativos que se destacan en este séptimo decenio son, indudablemente, el cambio climático y el calentamiento global<sup>63</sup>. Una referencia inaugural para el séptimo decenio sobre esta temática es la obra “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña” (Samaniago, 2009). El prólogo de esta obra ya fue recopilado en el libro conmemorativo de los 60 años de la CEPAL (Bielschowsky, 2010) y por esta razón no se incluye en la selección de textos representativos del séptimo decenio en el presente libro. A pesar de ello, vale la pena destacar que en dicho texto la autora del prólogo, Alicia Bárcena, instaló un concepto de vital importancia en el centro de la problemática del cambio climático y el calentamiento global: la seguridad climática entendida como un bien público global. En este sentido, resulta importante para el desarrollo de este relato, reproducir el siguiente extracto del referido texto de 2009:

---

<sup>63</sup> Otro tema de gran relevancia para la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos ha sido el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en marzo de 2018, un vehículo de la democracia ambiental, incluido desde 2010 en el programa de trabajo y negociado desde 2012. Otros temas analizados han sido la matriz de interacciones del cambio climático con la Agenda 2030, el análisis de políticas de respuesta al cambio climático, como la política fiscal ambiental y sus impactos distributivos y la elaboración de orientaciones para estandarizar la contabilización del gasto ambiental y la cuantificación del financiamiento climático.

“En los últimos años, el problema del cambio climático ha captado un nivel de atención sin precedentes y ello se tradujo en una movilización internacional para concertar acciones destinadas a mitigarlo, en un dinamismo en materia de innovación tecnológica para contar con las herramientas que permitan paliar sus causas y en una preocupación creciente por sus posibles consecuencias negativas sobre el desarrollo de los países. El tema ha pasado incluso a integrar la agenda de prioridades del Secretario General de las Naciones Unidas junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La preocupación dominante a nivel mundial está correctamente enfocada a mitigar el origen del problema: las emisiones de gases de efecto invernadero. El flujo de estas emisiones hacia la atmósfera y su acumulación a lo largo de los últimos siglos han terminado por elevar las concentraciones a un grado que amenaza con llevar la temperatura atmosférica a niveles peligrosos para todos los sistemas del planeta.

Hasta el momento, el régimen internacional acordado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto solo regula la emisión de gases de efecto invernadero de los países desarrollados. Esto hace que se regule parcialmente el uso de la atmósfera como sumidero de los gases de efecto invernadero antropogénicos y que se esté lejos de tutelar la seguridad climática.

Recién en 2007 se pudo precisar una dimensión temporal y cuantitativa para el logro de la seguridad climática que, como señala Bárcena (2009a), es un bien público global que se debe proteger. El informe Stern sobre la economía del cambio climático y el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) pusieron sobre la mesa dos elementos nuevos que permitieron hacer dicha precisión (Stern, 2006). Por una parte, el IPCC despejó la incertidumbre sobre la responsabilidad humana en el cambio climático y sobre el potencial de daño de este fenómeno en distintos escenarios. Por la otra, además de hacer estimaciones sobre los costos globales de la mitigación del problema, el informe Stern puso en claro que la demora en la acción hará más cuantiosas las pérdidas de bienestar o producto global e inclinó la discusión a favor del establecimiento de tasas de descuento muy bajas en el futuro y la conveniencia de actuar sin demora” (véase Samaniego, 2009, págs. 9-10).

Tomando esta referencia como punto de partida del fenómeno de cambio climático en el séptimo decenio de producción intelectual de la CEPAL, el tema se ha tratado y enfatizado permanentemente en el enfoque de la igualdad, mensaje que, como se señaló, constituye la principal idea fuerza y la base de las recomendaciones de la CEPAL en el

período. Así, en el documento del trigésimo tercer período de sesiones, que dio inicio al "ciclo de la igualdad" se profundizó y reposicionó el imperativo de la seguridad climática como un bien público global al señalar que:

"El clima global ha evolucionado desde el origen mismo de la Tierra, fundamentalmente por causas naturales. Sin embargo, a partir del siglo XIX, la generación de gases de efecto invernadero ocasionados por las actividades humanas aumentó de tal forma que la temperatura media actual del planeta es la mayor de los últimos 1.000 años. Ya se observan cambios discernibles en la precipitación, el alza del nivel de mar, la reducción de las capas de hielo y las modificaciones en los patrones de eventos extremos" (CEPAL, 2010a, pág. 34).

Es interesante observar que la afirmación se contextualiza en la coyuntura de la crisis financiera de 2008, en que se señala que dicha crisis, al igual que el fenómeno del cambio climático, se enmarca en una tendencia de más largo plazo configurada en lo que CEPAL (2010a) denomina un cambio de época. Dicho cambio supone modificaciones estructurales dentro del proceso de globalización, cuyas consecuencias deben abordarse en la agenda mundial de desarrollo. Esta temática se profundiza en el capítulo XIV del presente libro, titulado "Énfasis en el cambio climático".

A partir de este texto, la CEPAL produjo una cuantiosa literatura sobre el cambio climático y el calentamiento global, ya sea en términos regionales y subregionales como con respecto a casos de países específicos. Hacia fines de 2010, se publicó el texto *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010*. El propósito de esta investigación era integrar el análisis de este fenómeno con un enfoque interdisciplinario, vinculando lo económico a los enfoques sistémicos de las ciencias naturales y las ciencias sociales (CEPAL, 2010d). Cinco años más tarde se publicó el texto *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2015f). En el capítulo XIII también se ofrece una selección de fragmentos de estas dos obras.

En la última década, el cambio climático no ha sido el foco exclusivo de los análisis de desarrollo sostenible de la CEPAL. Fiel a su tradición investigadora, ha centrado gran parte de sus esfuerzos en brindar enfoques aglutinantes de esta problemática. En el período 2010-2018, esos esfuerzos se orientaron a la comprensión de los componentes ambientales en una agenda de desarrollo con igualdad. En el documento de posición del trigésimo quinto período de sesiones, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a), la sostenibilidad ambiental y los riesgos que sobre ella se ciernen se abordan en el contexto de los actuales procesos de producción y consumo, que también afectan la igualdad y al desarrollo. En particular, el documento presenta de manera muy clara la incidencia de los patrones de consumo regional en la sostenibilidad ambiental. Se hace hincapié en el consumo de bienes durables, automóviles y combustibles y los efectos que la demanda de estos bienes produce en el capital ambiental de las economías regionales. En el capítulo XIII se

incluyen algunos extractos de CEPAL (2014a) que reflejan adecuadamente la relación entre desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental y la relación entre patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente. A partir de este análisis se instala la tesis de que la mejora radical de servicios públicos urbanos, como el transporte público y el manejo de residuos, son claves de un desarrollo más sostenible, con menor huella ambiental y más inclusivo. Esta óptica, junto con la renovabilidad de las fuentes de energía en la matriz eléctrica, se perfilan como claves en el tránsito en el estilo de desarrollo.

En su lógica de continuidad y cambio, la CEPAL siempre ha establecido como condición *sine qua non* para el desarrollo económico la diversificación de la estructura productiva mediante la incorporación de progreso técnico en los procesos de producción. Vale decir, siempre se ha sostenido la necesidad imperativa de llevar adelante una transformación productiva o un cambio estructural para el desarrollo. Esta recomendación está presente desde los primeros análisis estructuralistas de los años cincuenta y, a lo largo de estas siete décadas, siempre ha encontrado refinamientos analíticos y conexiones cada vez más sofisticadas con otras aristas del desarrollo. Así, si en los años noventa, bajo la influencia intelectual de Fajnzylber, la CEPAL logró establecer los vínculos entre progreso técnico —entendido como el reflejo de la transformación o diversificación productiva— y equidad (CEPAL, 1990) y luego el vínculo entre transformación productiva, equidad y medio ambiente (CEPAL, 1991), en la década de 2010, bajo el prisma del desarrollo con enfoque de derechos e igualdad, la CEPAL ha establecido conexiones relevantes entre desarrollo sostenible y cambio estructural, a la luz de los nuevos fenómenos emergentes que tensionan a la naturaleza y su capacidad de sostener la vida y la actividad económica y cultural de la humanidad.

El primer texto publicado en el séptimo decenio alusivo a estas conexiones es el documento del trigésimo cuarto período de sesiones, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a). En el prólogo de esta obra se sostiene que:

“El cambio estructural implica colocar en el centro de la dinámica de crecimiento los cambios cualitativos en la estructura productiva. Hoy esto tiene sus particularidades, en gran medida marcadas por economías abiertas que definen sus patrones de especialización de cara a la inserción en los mercados mundiales. Es necesario, tanto para una mejor inserción global como para un dinamismo interno virtuoso en el ámbito de la productividad y el empleo, procurar mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total. De esta forma, se promueve a lo ancho de la economía y el tejido social el desarrollo de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje de manera coordinada con la producción y la inversión.

En este contexto, la sostenibilidad ambiental solo se logrará si hay un cambio estructural que lleve adelante un proceso tecnológico profundo e incluyente.” (CEPAL, 2012a, págs. 16-17).



En el capítulo XV de la presente recopilación, se reproduce un fragmento del capítulo II de esa obra de 2012. En términos analíticos, este extracto muestra una evidente conexión con los primeros estudios estructuralistas sobre el tema (Prebisch, 1980; Sunkel, 1980), al señalar que los patrones de producción y consumo vigentes no se pueden sostener a largo plazo debido a los enormes costos económicos, sociales y ambientales que generan. La novedad con respecto a las primeras formulaciones de fines de los años setenta es que en CEPAL (2012a) se afirma que, de mantenerse estos patrones de oferta y demanda, la conservación del medio ambiente constituirá una fuerte restricción al crecimiento. Si no se adopta un cambio estructural profundo, que permita producir con tecnologías más eficientes desde el punto de vista ambiental, y no se promueve una dinámica de consumo más racional, esto será inevitable.

El documento del trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016a) permitió avanzar en función de lo construido con la denominada "trilogía de la igualdad" previa (CEPAL, 2010a, 2012a y 2014a). En efecto, al publicar *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a), la CEPAL consigue globalizar su mensaje de desarrollo con igualdad, pues ofrece a los países de la región, y a las economías en desarrollo en general, un análisis que enmarca las temáticas del enfoque de derechos universales, cambio estructural y pactos para la igualdad en una agenda de desarrollo multilateral que promueve objetivos muy claros: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En materia ambiental, esta agenda plantea nueve Objetivos y sus respectivas metas, que guardan una estrecha relación con el pensamiento de la CEPAL<sup>64</sup>.

Sobre la base de estos Objetivos y metas, la CEPAL (2016a) plantea una propuesta de política que apunta a una contundente solución a las tensiones entre cambio estructural y daño ambiental. Se trata de la propuesta de promover, a escala mundial y regional, un "gran impulso ambiental". El planteamiento parte de un relato cuya articulación puede reseñarse del siguiente modo. Se retoma el diagnóstico de la problemática del cambio climático, sosteniéndose que constituye la principal falla de mercado. Con esta afirmación se constata el hecho de un mundo en crisis ambiental. A partir de estas constataciones se plantea la idea de un gran impulso ambiental que promueva la eficiencia energética a partir de múltiples inversiones complementarias que viabilicen un nuevo estilo de desarrollo sostenible, que a su vez pueda "ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global" (CEPAL, 2016a, pág. 58).

---

<sup>64</sup> Los ODS que se relacionan con temas de sostenibilidad son el Objetivo 2 y su meta 2.4, el Objetivo 6, el Objetivo 8 y su meta 8.4, el Objetivo 9 y su meta 9.4 y los Objetivos 11, 12, 13, 14 y 15. Véase información más detallada sobre los ODS contenidos en la Agenda 2030 en CEPAL (2018a).

Esta formulación se inspira claramente en el concepto de gran impulso (*big push*) que Rosenstein-Rodan (1943) elaboró en los años cuarenta en sus análisis del desarrollo para argumentar a favor de la necesidad de realizar un paquete de inversiones coordinadas intersectorialmente para que cada una de ellas sea rentable y viable<sup>65</sup>. Retomando la concepción expuesta en otros documentos ya mencionados, según la cual la seguridad climática es un bien público global, la CEPAL (2016a) afirma que el Acuerdo de París, aprobado en el contexto del vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) en 2015, ha contribuido positivamente a la construcción de una nueva gobernanza del medio ambiente. Por último, en este documento se invita a los países a implementar políticas industriales centradas en lo ambiental. Al final del capítulo XIV se incluyen extractos de CEPAL (2016a) que sintetizan de modo preciso estas formulaciones de gran impulso ambiental.

Además de estudiar la temática del desarrollo sostenible y el cambio climático, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL desarrolla una nutrida agenda de investigación en materia de asentamientos humanos.

Esta línea de estudio no es nueva en la Comisión, sino que es de tan larga data como los temas ambientales. Los orígenes de esta área se remontan a mediados de los años setenta. Los primeros estudios se elaboraron en el núcleo del CELADE-División de Población de la CEPAL y por ello tienen un enfoque metodológico centrado en el análisis de los datos censales y se ocupan de las dinámicas migratorias internas entre el campo y la ciudad, o bien de la segmentación urbano-rural.

En estos primeros análisis se hacía hincapié en los factores adversos sobre los que se constituían los asentamientos urbanos: externalidades ambientales, por una parte, y segregación y exclusión con sus consecuentes grados de marginalidad, por otra (Geisse, 1978). Las discusiones inaugurales se daban en el contexto de las primeras instancias institucionales que las Naciones Unidas crearon en torno a los temas de urbanización: la creación en 1975 de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH), dependiente del PNUMA, y, en 1977, de la Comisión de Asentamientos Humanos (órgano intergubernamental) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Hacia fines de la década de 1970, la CEPAL se involucra en este marco institucional mediante la creación de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos. En la década de 1980 y hasta mediados de 1996 se desarrolló un conjunto de estudios sobre la situación regional de la problemática urbana. Los vínculos entre los asentamientos humanos y el estilo de desarrollo son una marca de esos estudios, como evidencia, por ejemplo, la siguiente formulación:

“Ya parece no haber duda de que el proceso de asentamiento de la población, y particularmente el de metropolización, se encuentra estrechamente vinculado

---

<sup>65</sup> Véase Rosenstein-Rodan (1943).

con aquellos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúa determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente determinadas por las características de la producción y sus consecuencias en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.” (CEPAL, 1989, págs. 87-88).

En los años noventa tienen lugar dos hitos del desarrollo ambiental y de los asentamientos humanos. En primer lugar, en 1992, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adhieren a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se manifestaban 27 principios orientadores de las políticas de sostenibilidad ambiental y se presentaban implicancias con el desarrollo urbano. Un componente destacado de la declaración es el Programa 21 local, que instaba a los gobiernos locales (los municipios) a generar programas y propuestas en materia ambiental. El segundo hito es la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) en 1996, cuyo primer objetivo fue evaluar los avances logrados a partir del programa acordado en 1976, en el marco de Hábitat I. Se reconoció una situación de deterioro de los asentamientos y las condiciones de habitabilidad de grandes segmentos de la población, que ya alcanzaban niveles críticos en muchos países en desarrollo. Luego de Hábitat II, la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH se disuelve y se constituye la actual División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. En la década de 2000 coinciden dos procesos del desarrollo poblacional en la región, pues se consolida el proceso de urbanización y se acelera el envejecimiento de la población. En este contexto, los estudios se centran en las políticas de planificación urbana para cerrar las brechas de equidad.

Con la perspectiva histórico-estructural que ha marcado la producción previa, la temática de los asentamientos humanos, en particular la dinámica de la urbanización en América Latina y el Caribe, tuvo en el séptimo decenio un tratamiento especial en el marco analítico del ciclo de la igualdad, en particular en los documentos CEPAL (2012a, 2014a y 2016a). Así, se enfatizaron las relaciones simbióticas que existen entre los procesos de urbanización y el cambio estructural (CEPAL, 2012a); la manera en que los asentamientos urbanos se imbrican con los estilos de desarrollo (CEPAL, 2014a) y las tensiones entre la urbanización y la sostenibilidad ambiental, considerando también las amenazas del cambio climático (CEPAL, 2014a y 2016a).

Tras la celebración del trigésimo quinto período de sesiones en Lima, donde se realizó la propuesta de pactos para la igualdad, la CEPAL creó un grupo de investigación interdisciplinario de funcionarios de la CEPAL para llevar adelante un estudio sobre el papel de las ciudades en el proceso de desarrollo. El producto de este esfuerzo fue el libro *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y*

*desafíos para el cambio estructural*, coordinado por Jordán, Riffo y Prado (2017). Este libro fue elaborado en el período previo a la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), realizada en Quito en 2016, donde 168 países adhirieron a un conjunto de acuerdos sobre desarrollo y ciudades sostenibles, mediante un documento denominado la Nueva Agenda Urbana.

En relación con aspectos más específicos de los problemas de la urbanización, se destacan los textos de la CEPAL (2014a y 2016a), en los que se brindan sintéticamente las primeras reflexiones sobre las transiciones urbano-demográficas y los patrones de consumo y producción (CEPAL, 2016a) y la dinámica de las ciudades como espacio de la actividad económica (CEPAL, 2014a).

También cabe mencionar la introducción del documento “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe” (Montero y Johann, 2017), en el que se ofrece una visión general sobre las ciudades y sus aspectos socioeconómicos, ambientales y de gobernanza, así como orientaciones para las políticas de planificación de las ciudades con criterios de sostenibilidad ambiental.

Otro texto incluido destacado es *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*, preparado en el marco de Hábitat III. Allí se plantean tres objetivos principales: i) describir y analizar en términos generales los procesos y las tendencias urbanas en la región desde Hábitat II a la actualidad; ii) identificar los principales desafíos y dilemas de la región en materia urbana, y iii) esbozar lineamientos de políticas públicas urbanas (véase CEPAL/MINURVI/ONU-Hábitat, 2016).

## **D. Trabajos sobre planificación, generación de estadísticas e indicadores internacionalmente comparables, y contribuciones de las subseces regionales y las oficinas nacionales**

### **1. Planificación<sup>66</sup>**

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se creó en 1962 en el ámbito de la CEPAL con el objetivo de promover la investigación, la cooperación técnica y la formación en planificación, economía y gestión del sector público. En el séptimo decenio se dio continuidad a esos objetivos, entendidos como instrumentos necesarios para acercar a la región a una trayectoria de desarrollo incluyente y ambientalmente sostenible<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Los compiladores agradecen a Jorge Máttar por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción reciente de la CEPAL sobre planificación, que aquí se han editado y utilizado libremente.

<sup>67</sup> A lo largo del séptimo decenio se han sucedido en la dirección del ILPES Juan Carlos Ramírez, Jorge Máttar y Cielo Morales.

La misión se ha implementado en el marco de la tradición analítica histórico-institucional con que se inauguró el organismo en los años sesenta, basada en la realidad de la región y en el conocimiento acumulado por la CEPAL. El enfoque se ha reforzado por medio del diálogo permanente con autoridades de planificación y la cooperación técnica de los diferentes países<sup>68</sup>.

A lo largo del sexto y séptimo decenio se ha observado un cierto renacimiento de la planificación en la región, al calor de las transformaciones institucionales y políticas en los albores del siglo XXI. El trabajo de identificación y análisis de las prácticas de planificación en la región ha sido realizado por el ILPES junto a las entidades que se hacen cargo de estas en gran parte de los distintos países de América Latina y el Caribe.

Se ha registrado la manera en que distintos grupos de países de la región fortalecieron el papel de la planificación en el quehacer público, en algunos casos a partir de su virtual abandono en los años noventa, en otros a partir de un papel reducido, mientras que en algunos se mantuvo incluso en el período neoliberal de mayor cuestionamiento de la planificación y las políticas públicas en general (Máttar y Perrotti, 2014; Rodríguez y Cuervo, 2014; CEPAL, 2013e). Asimismo, en esos estudios el ILPES analizó la forma en que la crisis internacional puso de relieve la insuficiencia, o en muchos casos la ausencia, de una visión estratégica a largo plazo de diversificación productiva y exportadora en los países de la región durante el auge de los precios de las materias primas, restringiendo de esa forma el devenir de los países a los dictados del mercado. Al documentar ese proceso sistemáticamente, el ILPES pudo señalar que la crisis internacional iniciada en los albores del séptimo decenio de la CEPAL puede representar un impacto desacelerador en la tendencia previa de recuperación de la planificación.

De acuerdo con Jorge Máttar, que dirigió el ILPES entre 2010 y 2016, la recuperación de la planificación como una herramienta de las políticas de desarrollo se ha estimulado durante el sexto y el séptimo decenio esencialmente por cinco factores internos y externos: i) la reocupación por parte del Estado de espacios que se abandonaron o se dejaron al mercado; ii) el empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como referencia, objetivo e hilo conductor de políticas públicas en la década de 2000; iii) las respuestas asentadas en la planificación con una visión de largo plazo a los choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas anticíclicas, sumados al saneamiento fiscal, especialmente

---

<sup>68</sup> El ILPES busca el registro, la difusión, el análisis y el intercambio de experiencias de planificación, así como una mayor velocidad en los flujos de información y aprendizaje, por medio de reflexiones de naturaleza teórica y metodológica y de estudios de caso del ejercicio de la planificación en los niveles nacional, subnacional y sectorial en la región, divulgados por medio de publicaciones, talleres, seminarios y cursos, y de misiones consultivas a países. En las últimas décadas la colaboración con los países de la región ha sido crecientemente alentada por las innovaciones derivadas de la aplicación de las tecnologías de la información, que permitieron multiplicar el alcance de las actividades de formación de funcionarios públicos, la difusión de su producción intelectual y la asistencia técnica en los distintos ámbitos de la planificación moderna. Asimismo, el intercambio se beneficia de las interacciones impulsadas por los 50 cursos y talleres realizados a cada año. Véanse, por ejemplo, Cuervo y Máttar (2014) y Máttar y Cuervo (2016).

cuando la asignación de recursos públicos se ha dirigido a la inversión; iv) la conciencia de la fragilidad del estilo de desarrollo anclado en el mercado; y v) el surgimiento de una visión política más proclive a la planificación y, en general, a un papel más activo del Estado, por parte de nuevas coaliciones y liderazgos políticos que asumieron el gobierno en países de la región en las décadas recientes.

Mediante una serie de estudios de caso elaborados para nueve países, el ILPES pudo organizar un mapeo de naturaleza metodológica sobre los grandes desafíos para la práctica de la planificación en América Latina y el Caribe, a saber: i) el dilema intertemporal, que se refiere a las formas de definición y los mecanismos de articulación de los diferentes horizontes temporales —largo, mediano y corto plazos; ii) la coordinación multiescalar, que atañe a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las distintas escalas territoriales de la planificación y gestión para el desarrollo en la que intervienen diferentes niveles de gobierno: local, subnacional, nacional, e incluso global; iii) la conjugación entre lo sectorial y lo integral, que se refiere a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las aproximaciones especializadas y sectoriales de la planificación, entre sí y con respecto a la mirada integral del ecosistema; iv) las herramientas e instrumentos para el diseño, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. Se entiende que no son los únicos desafíos, pero que engloban las principales tareas en materia de planificación en los próximos años. Asimismo, se señala que el enfoque para abordarlos debe ser estructural, con visión de largo plazo, de modo que las prácticas que se han extendido por décadas pueden modificarse para luego permanecer y sostenerse en el tiempo (véanse CEPAL, 2013e, y Máttar y Cuervo, 2017).

A esos elementos se suman, como se señala en otros textos del ILPES, la inspiración y las demandas para la planificación derivadas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, Máttar y Cuervo (2016) presentan, en el libro *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016*, una parte importante de los avances conceptuales y de conocimiento sobre la planificación aportada por el ILPES entre 2013 y 2016. En ese libro se reúnen artículos ordenados en cuatro partes dedicadas a los siguientes temas: i) la evolución, los avances y retrocesos de la planificación y la prospectiva en América Latina y el Caribe, tanto en el ámbito académico como en su carácter de herramienta del quehacer público; ii) los esfuerzos en materia de desarrollo de capacidades en prospectiva y pensamiento de futuro (en la última década se ha asistido en la región a un proceso de incorporación paulatina en la política pública de la reflexión (propia de la prospectiva) y la acción (propia de la planificación) para el futuro); iii) los cambios en la práctica de la planificación en el período más reciente; y iv) el futuro posible de la planificación para el desarrollo en la región. Se analizan los retos de la planificación identificados anteriormente, se documenta la manera en que se les hace

frente en los países a partir de estudios de caso realizados por la CEPAL y se propone el papel que pueden desempeñar la planificación y la prospectiva en la ruta hacia el horizonte propuesto por la Agenda 2030.

## 2. Estadística

Por medio de la División de Estadísticas, la CEPAL desarrolla un minucioso y exhaustivo trabajo de reunión y homogeneización de las estadísticas generadas en los países, así como de producción de una serie de indicadores, con los cuales se realiza el seguimiento de la evolución de la realidad regional en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo. Esto ha sido decisivo para la calidad y la extensión de sus propios análisis, así como de los estudios realizados en todo el mundo sobre América Latina y el Caribe<sup>69</sup>.

Entre las principales virtudes de esta labor se encuentran la generación y el uso de estadísticas e indicadores internacionalmente comparables. Uno de los activos con que cuenta la CEPAL en este sentido es el hecho de que promueve y lidera la Conferencia Estadística de las Américas, que constituye el principal foro regional de debate, intercambio de experiencias, cooperación y toma de decisiones de los países de la región en esa materia.

En este último decenio de la CEPAL, se ha ampliado la cooperación horizontal y regional en el ámbito estadístico, mediante, por ejemplo, la labor de los 18 Grupos de Trabajo de la Conferencia Estadística de las Américas en áreas que van desde el fortalecimiento institucional y la revisión entre pares y por expertos de los procesos estadísticos de los países, a solicitud de estos, hasta la medición, mejora y modernización de los instrumentos de relevamiento de información y avances metodológicos para la medición.

Asimismo, durante el séptimo decenio, la CEPAL continuó la publicación del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* y amplió el acceso al público en forma universal y gratuita a las estadísticas de la región mediante el constante perfeccionamiento del portal de estadísticas e indicadores CEPALSTAT ([www.eclac.org/estadisticas](http://www.eclac.org/estadisticas)), que permite a los usuarios construir sus propios cuadros. Al mismo tiempo, prosiguió la realización de una serie de trabajos de naturaleza técnica y metodológica, con miras a ampliar el alcance de los indicadores y la accesibilidad del público, como se observa, por ejemplo, en los trabajos publicados en la serie *Cuadernos Estadísticos*.

Con respecto a la accesibilidad, la CEPAL está perfeccionando su comunicación sobre estadísticas e indicadores. Pascual Gerstenfeld, Director de la División de Estadísticas, señala que el objetivo de aumentar el atractivo de las estadísticas para el público en general ha llevado a la CEPAL a reducir la imagen de aridez que normalmente se atribuye a los trabajos sobre estadística. En lugar de divulgar estadísticas con su significado tradicional

---

<sup>69</sup> Esta labor ha tenido, además, un reconocido impacto en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas y la sistematización y difusión de datos en un gran número de países de América Latina y el Caribe.

de “aritmética del Estado”, se ha procurado transmitir las con el significado de “aritmética del desarrollo”<sup>70</sup>.

La forma que se dará a la producción y difusión de los indicadores para la región relativos a la Agenda 2030 representa una buena oportunidad en esa dirección. Las Naciones Unidas propusieron para el seguimiento de esa Agenda, con sus 17 Objetivos y 169 metas, un conjunto de 231 indicadores. La CEPAL, en su calidad de Secretaría del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, proporcionará apoyo a los países de la región en esa labor.

En ese sentido, cabe observar que la División de Estadísticas, en su calidad de Secretaría Técnica de la Conferencia Estadística de las Américas, promueve y da apoyo a la articulación de los países que representan a la región en los mecanismos globales, como el Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo. Los representantes de la región en esos dos Grupos integran el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe en el ámbito de la Conferencia, que tiene como objetivo central desarrollar un marco regional de indicadores para el seguimiento de los ODS, que complemente el marco de indicadores mundiales de los ODS, proponiendo indicadores sobre los nodos críticos característicos de la región en los tres pilares de la Agenda: el sociodemográfico, el económico y el ambiental.

Cabe señalar que en este último decenio la CEPAL ha desarrollado en el ámbito estadístico diversas tareas, a saber: i) la actualización metodológica de la medición de la pobreza monetaria, que databa de casi tres décadas de instrumentada; ii) la contribución al acercamiento de las comunidades estadísticas y del ámbito geoespacial para lograr concretar a nivel de cada país de la región una infraestructura de datos espaciales básicos que permitan el seguimiento del desarrollo sostenible con información geoespacial para la orientación de políticas públicas basadas en evidencia; iii) la coordinación regional del Programa de Comparación Internacional (PCI), que a partir de 2017 se convierte en un proyecto global continuo sobre la base de una estimación trianual de la paridad de poder adquisitivo, y iv) el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para avanzar en lo que se ha denominado “la revolución de los datos” y el fomento de la coordinación entre múltiples actores en la producción y el uso de la información estadística oficial y no oficial, de fuentes tradicionales y no tradicionales.

---

<sup>70</sup> La coordinación de los trabajos de estadística en el séptimo decenio estuvo a cargo de Luis Beccaria y Pascual Gerstenfeld. La opinión citada es de este último, emitida en una de las entrevistas que Guido Camú, Jefe de la Unidad de Información Pública de la CEPAL, realizó a Directores de la CEPAL (véase “HORIZONTES CEPAL – Capítulo 7: Entrevista a Pascual Gerstenfeld” [en línea] <https://www.cepal.org/es/videos/horizontes-cepal-capitulo-7-entrevista-Pascual-Gerstenfeld>).



### 3. Breve nota sobre la contribución de las sedes subregionales y las oficinas nacionales

El trabajo analítico y propositivo de la CEPAL cuenta con la contribución de sus dos sedes subregionales, una para Centroamérica, ubicada en Ciudad de México, y otra para el Caribe de habla inglesa, situada en Puerto España, y de oficinas nacionales en Bogotá, Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, y una oficina de enlace en Washington D.C. Sus equipos técnicos contribuyen con informes periódicos sobre tendencias socioeconómicas de los países que les corresponde acompañar y con estudios y propuestas sobre varias áreas y temas seleccionados, como energía, cambio climático, transformación productiva e igualdad. Asimismo, contribuyen a trabajos coordinados por la sede en Santiago, como los documentos de períodos de sesiones y los informes anuales (*flagships*), aportando un continuo enriquecimiento empírico y conceptual a la labor de la CEPAL en su conjunto.

La sede subregional en Puerto España y, en particular, la sede subregional en México, cuentan con equipos técnicos que realizan un conjunto relativamente amplio de investigaciones que comprenden diferentes dimensiones del desarrollo de los países de las subregiones que asisten. Ambas sedes subregionales se han establecido internacionalmente como importantes referentes para el conocimiento socioeconómico de esas subregiones<sup>71</sup>.

Las dos sedes subregionales han realizado durante el séptimo decenio un considerable conjunto de estudios sobre temas que incluyen el seguimiento anual de la coyuntura de las economías de la región, reflexiones sobre el desarrollo de mediano y largo plazo, y estudios sobre temas específicos seleccionados para destacar las cuestiones de mayor transcendencia en las subregiones, que se presentan principalmente en la colección *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones* y en la serie *Estudios y Perspectivas*. En el campo macroeconómico se destaca el seguimiento anual sobre la coyuntura económica, que sirve de aporte a dos informes anuales de la CEPAL: el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* y el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*<sup>72</sup>.

En Puerto España, los trabajos sobre la producción y el comercio de bienes y servicios se han centrado en temas propios de la subregión, como las amenazas al sector de servicios financieros derivadas de la tendencia a la reducción del riesgo que se observa en el sistema financiero internacional, así como las cuestiones asociadas al sector del turismo, incluidos los impactos derivados de fenómenos ambientales. En materia social, se realiza el seguimiento de las principales tendencias, así como estudios que cubren varios temas, como los de género y protección de las personas mayores.

---

<sup>71</sup> Los autores agradecen a Hugo Beteta por las notas que gentilmente ha preparado sobre la producción intelectual de la sede subregional de México en los últimos diez años, que aquí se editaron y utilizaron libremente.

<sup>72</sup> Véase la serie *Estudios y Perspectivas* en el caso de la sede subregional para el Caribe y la colección *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones* en el caso de la sede subregional en México.

El tema del medio ambiente ha sido el más destacado entre las publicaciones de la sede subregional de Puerto España en el séptimo decenio. En particular, se observa una marcada dedicación a los temas relacionados con el cambio climático, los desastres ambientales y sus efectos en términos económicos y sociales, tanto para la subregión en general, como para un considerable número de países en particular, incluidos aquellos cuyo territorio está integrado por pequeñas islas. En línea con esa producción de conocimientos, la sede subregional ofrece a la región propuestas de política concretas, como por ejemplo la iniciativa de canje de deuda de los países de la subregión destinada a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus consecuencias.

La sede subregional de México, creada en 1951, también tiene una intensa vida intelectual dedicada a generar conocimiento continuo sobre las economías y sociedades en los países a que se dedica<sup>73</sup>. Ello se enmarca en una tradición de contribuciones de esta sede subregional a la CEPAL que se remonta a los orígenes de la institución<sup>74</sup>.

Desde la sede subregional de México se ha llevado a cabo una amplia investigación y formulación metodológica y el diseño de propuestas concretas en materia de cadenas de valor en Centroamérica, la República Dominicana y México, que se sintetiza en una propuesta de política industrial rural, así como de varios casos de política industrial para servicios. Un valor agregado sustancial de esta línea de trabajo ha sido el desarrollo de una metodología participativa y de diálogo social e interacción entre actores productivos, sociales y gubernamentales, probada ya en siete países de la subregión (Padilla Pérez, 2017). Igualmente importante durante el séptimo decenio ha sido la cuestión del comercio internacional y, en particular, las oportunidades y desafíos de la integración regional, que han sido objeto de un amplio esfuerzo de investigación y análisis.

No menos importantes han sido las contribuciones analíticas y las propuestas innovadoras en el ámbito de la igualdad. La sede subregional ha tenido una participación activa en la conceptualización y medición de la pobreza y la desigualdad y en la recuperación de la

---

<sup>73</sup> Véase una reciente visión de conjunto sobre los países de Centroamérica y la República Dominicana ofrecida por la sede subregional de México en Beteta y Moreno-Brid (2014).

<sup>74</sup> Esa tradición incluye el apoyo por parte de la CEPAL a la planificación en distintos temas de la subregión, como los relacionados con la infraestructura y el medio ambiente. Por ejemplo, a finales de la década de 1950 se conceptualizó la urgente necesidad de desarrollar interconexiones eléctricas binacionales y subregionales. La operación coordinada de los sistemas eléctricos posibilitaría el desarrollo de los recursos renovables de energía de mediana y gran escala (hidroelectricidad y geotermia) y la conformación de una oferta de energía eléctrica asequible para el desarrollo. Eso permitió a los países crear un mercado eléctrico regional y construir la primera red regional del Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC), concluida en 2014, que constituye el ejemplo multinacional de desarrollo sectorial integrado más avanzado en la región. La CEPAL ha seguido apoyando varios aspectos de esa iniciativa de integración, entre ellos la propuesta para la primera fase de la interconexión eléctrica mesoamericana (véase Tovar Hernández y Ventura, 2016). Con una visión más amplia del desarrollo energético, que incluye las energías tradicionales, el suministro de hidrocarburos y el cumplimiento de las agendas de desarrollo, en 2007 la CEPAL propuso a los países una estrategia y hoja de ruta energética hacia 2020 (CEPAL/SICA, 2007), que fue aprobada por los Presidentes de los ocho países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

mirada analítica de la CEPAL sobre el mundo rural y la compleja interacción urbano-rural en la región. En ese contexto, ha liderado trabajos analíticos de la institución sobre el ingreso ciudadano o renta básica garantizada, a través de la organización de seminarios internacionales con el Senado de la República de México, y con universidades y centros de pensamiento de la subregión (CEPAL/Instituto Belisario Domínguez, 2016).

La sede subregional en México también ha liderado innovaciones metodológicas para la medición de la distribución: por el lado del ingreso, para superar las limitaciones de los datos que arrojan las encuestas de hogares, y por el lado de la riqueza, mediante un método para la medición de la desigualdad en la distribución de la riqueza basada en la propiedad de activos físicos y financieros, que fue incorporado en el capítulo I del *Panorama Social de América Latina, 2016* (véase Del Castillo Negrete, 2017). Asimismo, la sede subregional contribuyó a las discusiones para iniciar el cambio en la política de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo en México y generó importantes insumos en el proceso de deliberación y aprobación de la Constitución de la Ciudad de México, uno de los documentos normativos más avanzados de la región.

En el tema de medio ambiente, el principal esfuerzo se ha destinado a la cuestión de los impactos del cambio climático en la subregión. La sede subregional ha coordinado la Iniciativa de la Economía del Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana con los Ministerios de Ambiente y de Hacienda o Finanzas de los respectivos países. Como resultado de las discusiones, conceptualizó el marco analítico y de priorización de políticas públicas de “adaptación sostenible e incluyente” al cambio climático con posibles cobeneficios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de transición hacia economías más sostenibles con un enfoque de igualdad (CEPAL y otros, 2015, págs. 21-27).

## **E. A modo de conclusión**

En esta introducción se repasaron las principales contribuciones de la CEPAL en su séptimo decenio y se introdujo al lector a los demás capítulos que componen la presente recopilación de textos seleccionados del período.

En primer lugar, se hizo una breve reseña de los componentes analíticos del análisis estructuralista clásico, seguida de un análisis de la forma en que estuvieron presentes en el neoestructuralismo cepalino, vigente desde inicios de la década de 1990. A lo largo del capítulo, se mostró que la producción en el período fue fiel a la tradición analítica de la CEPAL y la enriqueció con un conjunto consistente y creativo de innovaciones conceptuales, que evidencian la vitalidad intelectual y propositiva de la institución. Los 15 capítulos de textos seleccionados se relacionan con dichas innovaciones.

Se argumentó que las principales novedades analíticas fueron el acento en la noción de igualdad y, en torno a ella, el esfuerzo de integración de las cuatro dimensiones del

desarrollo, a saber, social, macroeconómica y financiera, productiva y comercial y ambiental. Se verificó que, reforzando ese enfoque, las nociones multidimensionales de “pactos para la igualdad” y “cultura del privilegio” pasaron a emplearse como elementos de creciente atención a una economía política del desarrollo con la igualdad en el centro.

En la dimensión social, se mostró que la defensa de modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles para los países de América Latina y el Caribe se articuló mediante la visión de derechos a la igualdad, expresada por medio de las ideas de igualdad de medios, capacidades y autonomía y reconocimiento recíproco. Se argumentó que fueron cuatro los principales conjuntos de innovaciones analíticas o énfasis: el análisis multidimensional de la pobreza, el concepto de matriz de la desigualdad social; el principio de autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible y el examen de las tendencias demográficas (asentadas y nuevas, es decir, la aceleración del envejecimiento y las migraciones hacia la región y entre países de la región) y de sus consecuencias en términos sociales y de políticas.

En la dimensión macroeconómica y financiera, se subrayaron los puntos destacados del análisis cepalino en el séptimo decenio: en primer lugar, un énfasis renovado en la necesidad de practicar una “macroeconomía para el desarrollo”, con políticas anticíclicas y aceleración del crecimiento y la inversión, entendidos como viabilizadores de la transformación productiva con igualdad y sostenibilidad y, en segundo lugar, el análisis de las características del ciclo (PIB e inversión) en los países de la región, en términos de intensidad y duración.

En el ámbito de la producción y del comercio internacional se identificaron cuatro novedades: la idea de dos brechas de productividad (externa e interna) y el énfasis en la persistencia de la “brecha interna”, entendida como heterogeneidad estructural y sus reflejos en las disparidades de ingresos; el concepto de cambio estructural progresivo, entendido como el proceso que atiende en forma simultánea los principios de eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental; el énfasis en la revolución digital y en la conectividad de banda ancha, y el concepto de gobernanza de los recursos naturales.

Por último, en el ámbito de la sostenibilidad ambiental, se mostró el énfasis que se dio al cambio climático, con los elementos clave de agendas nacionales y mundiales relativos a las buenas prácticas de preservación de la sostenibilidad ecológica. Asimismo, se resaltó que, como innovación, se introdujo la idea de dirigir el proceso de desarrollo a un “gran impulso ambiental”, con acento en el cambio de los patrones insostenibles de consumo y producción que orientan a las economías de la región y del mundo.

Así, se puede afirmar que el pensamiento de la CEPAL en el séptimo decenio hizo justicia al enunciado general del principio afirmado en forma recurrente a lo largo del período: “Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo” (CEPAL, 2012a).

Como comentario final, cabe observar que, al iniciar su camino hacia el octavo decenio, la CEPAL debe estar preparada para apoyar a los Gobiernos de la región en cuanto a desafíos de gran magnitud que en los últimos años se han desarrollado aceleradamente en los ámbitos global y regional. La base analítica cepalina para hacerlo es sólida y la mirada de la realidad social desde el enfoque de derechos es esencial, así como la nueva perspectiva de la economía política de la cultura del privilegio.

El desafío para la CEPAL de contribuir a la implementación de una agenda futura de desarrollo inclusivo y sostenible no es trivial, especialmente porque los problemas que se acumulan son quizás desproporcionados con respecto a la capacidad política de los países de la región para enfrentarlos en forma adecuada.

Entre luces y sombras, lo que ocurrió en la última década en América Latina y el Caribe deja una herencia incómoda. Si bien se ha avanzado en términos de gasto social, nivel de los salarios, reducción de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso, eso no es suficiente. Efectivamente, la región sigue siendo la más desigual del mundo; se ha hecho muy poco en materia de reformas tributarias mitigadoras de la desigualdad; en lugar de los grandes y necesarios avances en la universalización de los derechos en materia de salud, educación y protección social, han quizás prevalecido los avances en la privatización de esos servicios; y si bien las fallas en relación con la autonomía de género se han vuelto más visibles, no han disminuido.

En materia macroeconómica, pese a que en la mayor parte de los países se ha logrado la estabilidad de precios, poco se hizo en términos de políticas que compensaran la desaceleración en el crecimiento que se ha dado en gran parte de los países y en forma acentuada en los países de América del Sur y del Caribe, tras la caída de los precios de los productos básicos y la reducción del crecimiento de la economía mundial. Las perspectivas actuales no dejan lugar al optimismo, vista la persistente incertidumbre que emana de una economía global cada día más especulativa y financierizada y que ejerce su dominio sobre el sector real o productivo de los países del mundo. Todo ello sugiere que la CEPAL debe seguir aumentando su capacidad de incidencia en los países de la región, para que avancen de manera más decidida en el diseño de políticas anticíclicas y de intensificación del crecimiento y la inversión.

Las sombras han sido por cierto más significativas que los logros en materia de diversificación productiva y exportadora. Si bien hubo algunos éxitos en algunos sectores de actividad, es notorio que la región se ha quedado atrás frente al acelerado progreso técnico mundial y que tiene dificultad para ubicarse en forma favorable en el actual proceso de globalización productiva, que desplaza la actividad industrial a una Asia de bajos salarios. Quizás el gran desafío para la CEPAL —más allá de seguir generando conocimiento sobre la evolución de la actividad productiva regional en el contexto de las grandes tendencias tecnológicas y de competencia internacional— es apoyar a los países en el diseño de estrategias propias de desarrollo viables y deseables, porque estas suelen reflejar la

idiosincrasia de cada país, según el grado de desarrollo ya alcanzado y los recursos de que disponen. Ello no quita la importancia de seguir insistiendo al conjunto de los países sobre la importancia de la integración regional, tema en que las sombras parecen haber superado las luces en el período reciente, así como sobre la necesidad de establecer una sólida gobernanza de los recursos naturales, revirtiendo las desfavorables tendencias actuales en esa materia.

Por último, el balance de la última década en términos de sostenibilidad ambiental tampoco da lugar a análisis muy alentadores, tanto porque la región aplica patrones de consumo y producción globales con escasa sostenibilidad ambiental, como porque el incremento en el uso de los recursos naturales exige una atención y fiscalización no siempre presentes en las políticas de varios países. El desafío de ampliar la capacidad de influir positivamente en los países de la región para que se ajusten al imperativo de la sostenibilidad no puede subestimarse.

Todo esto en nada reduce el mérito de la CEPAL de haber brindado a la región en los últimos diez años un profundo conocimiento sobre su realidad socioeconómica, acompañado de riqueza analítica e interpretativa. Por el contrario, solo muestra la relevancia de la obra realizada en los últimos diez años para el enfrentamiento de los desafíos futuros en América Latina y el Caribe.

## Bibliografía

- Abeles, M., P. Lavarello y H. Montagu (2013), "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina* (LC/L.3569), R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), enero.
- Altomonte, H. y R. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Amin, S. (1976), *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Sussex, The Harvester Press.
- Aravena, C. y J. A. Fuentes (2013), "El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 140 (LC/L.3725), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aravena, C., L. Escobar y A. Hofman (2015), "Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 164 (LC/L.4024), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. (2010), "Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G. 2442-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- \_\_\_ (2009), "Prólogo", *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 98 (LC/G. 2363-P), W. Peres y M. Hilbert (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- \_\_\_ (eds.) (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Beteta, H. E. y Moreno-Brid, J. C. (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011*, Libros de la CEPAL, N° 122 (LC/G.2600-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, R. (comp.) (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- \_\_\_ (2009), "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- \_\_\_ (2004), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, serie PNPE, N° 19, Río de Janeiro, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).
- \_\_\_ (1998a), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (LC/G.2699), vol. I, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1998b), "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

- Boianovsky, M. (2015), "Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy", *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, N° 4.
- Calderón, F. M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquivia modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Nueva Sociedad.
- \_\_\_(1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Cardoso, F. H. (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1970), *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Carnicero, J. y A. Fernández (coords.) (2012), *Manual de salud electrónica para directivos de servicios y sistemas de salud* (LC/L.3446), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago.
- \_\_\_(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_(2017a), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268 (FDS.1/3)/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- \_\_\_(2017c), *Informe de Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. Asunción, 27 a 30 de junio de 2017* (LC/CRE.4/4), Santiago.
- \_\_\_(2017d), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2017e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- \_\_\_(2017f), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- \_\_\_(2017g), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- \_\_\_(2017h), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/18-P), Santiago.
- \_\_\_(2017i), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- \_\_\_(2017j), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_(2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.



- \_\_\_(2016d), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2016e), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- \_\_\_(2016f), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2680-P), Santiago.
- \_\_\_(2016g), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/L.4140), Santiago.
- \_\_\_(2016h), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- \_\_\_(2015a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- \_\_\_(2015b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- \_\_\_(2015c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2650-P), Santiago.
- \_\_\_(2015d) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3961), Santiago.
- \_\_\_(2015e), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2641-P), Santiago.
- \_\_\_(2015f), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624) Santiago.
- \_\_\_(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_(2014b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago.
- \_\_\_(2014c), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_(2014d), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2014e), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- \_\_\_(2014f), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2625-P), Santiago.
- \_\_\_(2014g), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago.
- \_\_\_(2013a), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago.
- \_\_\_(2013b), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- \_\_\_(2013c), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- \_\_\_(2013d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago.
- \_\_\_(2013e), *Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (LC/G.2579), Santiago.
- \_\_\_(2013f), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* LC/L.3666(CRM.12/3), Santiago.
- \_\_\_(2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_(2012b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2546-P), Santiago.
- \_\_\_(2012c), *Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe* (LC/G.2537), Santiago.
- \_\_\_(2012d), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, (LC/G.2532/Rev.1), Santiago.

- \_\_(2012e), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago.
- \_\_(2012f), *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad* (LC/L.3451(CRE.3/3)), Santiago.
- \_\_(2012g), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2538-P), Santiago.
- \_\_(2011a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago.
- \_\_(2011b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2502-P), Santiago.
- \_\_(2011c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2494-P), Santiago.
- \_\_(2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- \_\_(2010b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2458-P), Santiago.
- \_\_(2010c), *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información* (LC/G.2464), Santiago.
- \_\_(2010d), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- \_\_(2010e), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- \_\_(2009), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago.
- \_\_(2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago.
- \_\_(2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago.
- \_\_(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2295(SES.31/4)), Santiago.
- \_\_(2005), "Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, N° 19 (LC/W.19), Santiago.
- \_\_(2004a), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Libros de la CEPAL, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago.
- \_\_(2004b), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9-3)), Santiago.
- \_\_(2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3), Santiago.
- \_\_(2002b), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago.
- \_\_(2002c), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Libros de la CEPAL, N° 68 (LC/G.2145/Rev.1-P), Santiago.
- \_\_(2001), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo conflicto internacional*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- \_\_(2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago.
- \_\_(2000b), *América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento: una agenda de políticas públicas* (LC/L.1383), Santiago.
- \_\_(2000c), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G. 2096), Santiago.
- \_\_(1998a), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/REV.1-P), Santiago.

- \_\_\_(1998b), "Cincuenta años del estudio económico", *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, Santiago.
- \_\_\_(1997), *La brecha de la equidad: América Latina y el Caribe y la Cumbre Social*, Libros de la CEPAL, N° 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago.
- \_\_\_(1996), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- \_\_\_(1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Libros de la CEPAL, N° 40 (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago.
- \_\_\_(1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Libros de la CEPAL, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago.
- \_\_\_(1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago.
- \_\_\_(1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648 (CONF.80/2)/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- \_\_\_(1989), *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución* (LC/G.1571-P), Santiago.
- \_\_\_(1985), "Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vol. 1 (LC/L.322(Sem.22/3)), Santiago.
- \_\_\_(1984) "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1332), Santiago.
- \_\_\_(1975), *Mujeres en América Latina: aportes para una discusión*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_(1972), *Estudio Económico de América Latina, 1971* (E/CN.12/935/Rev.1), Nueva York.
- \_\_\_(1969), *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Editorial Universitaria.
- \_\_\_(1959), *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), Ciudad de México.
- \_\_\_(1955), "Introducción a la técnica de programación", *serie Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico*, vol. 1 (E/CN.12/363), Ciudad de México.
- \_\_\_(1951), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York.
- \_\_\_(1949), "Introducción", *Estudio Económico de América Latina, 1948* (E/CN.12/82), Nueva York.
- CEPAL/DGEC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay) (1988), "Bosquejo metodológico del mapa de la distribución de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay" (LC/MVD/R.6/Rev.1), Montevideo.
- CEPAL/Instituto Belisario Domínguez (2016), *Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza: Memorias del Seminario* (LC/MEX/L.1216), Ciudad de México.
- CEPAL/MINURVI/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe/ Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común* (LC/W.716), Santiago.

- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016), "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.
- \_\_\_(2012), "Productividad laboral y distribución", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 6, mayo.
- \_\_\_(2009), "Crisis y mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, junio.
- CEPAL/SICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sistema de la Integración Centroamericana) (2007), "Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020" (LC/MEX/L.828), Ciudad de México, noviembre [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25839/1/LCmexL828\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25839/1/LCmexL828_es.pdf).
- CEPAL y otros (2015), *Cambio climático en Centroamérica: impactos potenciales y opciones de política pública* (LC/MEX/L.1196), Ciudad de México.
- Cimoli, M., A. Hofman y N. Mulder (eds.) (2010), *Innovation and Economic Development: The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Cimoli, M., G. Dosi y L. Soete (1993), "Innovation, diffusion, institutional differences and patterns of trade: a North-South model", *Technology Diffusion and Economic Growth: International and National Policy Perspectives*, vol. 3, P. A. David, G. Dosi y F. Arcangeli (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y N. Correa (2005), "La apertura comercial y la brecha tecnológica en América Latina: una trampa de bajo crecimiento", *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, J. A. Ocampo (ed.), Bogotá, Alfaomega/Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M. y otros (2005), "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W 35), M. Cimoli (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuervo, L. M. y J. Máttar (2014), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Del Castillo Negrete, M. (2017), "La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 172 (LC/TS.2017/50-LC/MEX/TS.2017/13), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Dosman, E. (2010), *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Dos Santos, T. (1968), *El nuevo carácter de la dependencia*, Santiago, Universidad de Chile.
- Emmanuel, A. (1972), *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- \_\_\_(1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.
- Fenton, R. y R. Padilla (2012), "Financiamiento de la banca comercial a micro, pequeñas y medianas empresas en México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 135 (LC/L.3459; LC/MEX/L.1052), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Feres, J. C. y X. Mancero (2001), "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 7 (LC/L.1491-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ffrench-Davis, R. (2009), "Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- \_\_\_(1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw Hill/Interamericana.
- Fitzgerald, E. V. K. (1994), "ECLA and the formation of Latin American economic doctrine", *Latin America in the 1940s: War and Postwar Transitions*, D. Rock (ed.), Los Ángeles, University of California Press.
- Frank, A. G. (1978), *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, Londres, Macmillan.
- \_\_\_(1966), "The development of underdevelopment", *Monthly Review*, vol.18, N° 4, Nueva York, septiembre.
- Furtado, C. (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_(1969), "Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", *Investigación Económica*, vol. 29, N° 113, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-marzo.
- \_\_\_(1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- \_\_\_(1959), *Formação econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Geisse, G. (1978), "Ocho tesis sobre planificación, desarrollo y distribución espacial de la población", *Documentos de Seminarios (DS/28-3)*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), enero.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Graciarena, J. (1976), "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- Gurrieri, A. (ed.) (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Hettne, B. (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Londres, Longman Scientific & Technical.
- Hilbert, M., S. Bustos y J. C. Ferraz (2003), "Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe" (LC/R.2109), *Estudios e Investigaciones*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hirschman, A. (1963), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", *Controversia sobre Latinoamérica*, A. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- Hodara, J. (1987), *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, Ciudad de México, El Colegio de México.

- Hofman, A., C. Aravena y V. Aliaga (2016), "Information and communication technologies and their impact in the economic growth of Latin America, 1990-2013", *Telecommunication Policy*, vol. 40, N° 5, mayo.
- Hofman, A. y otros (2017), "Crecimiento económico y productividad en Latinoamérica: el proyecto LA-KLEMS", *El Trimestre Económico*, vol. 84, N° 334, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Hopenhayn, M. y otros (eds.) (2014), "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Infante, R. (comp.) (2016), "Desarrollo inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2009-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (ed.) (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011), "Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), R. Infante, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. P. (ed.) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, V., H. Galperin y W. Peres (coords.) (2013), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (eds.) (2011), *Fast-tracking the digital revolution: broadband for Latin America and the Caribbean* (LC/R.2167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, R., L. Riffo y A. Prado (coords.) (2017), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (LC/PUB.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katz, J. (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (2000b), "Structural change and labor productivity growth in Latin American manufacturing industries 1970-96", *World Development*, vol. 28, N° 9, septiembre.
- Krugman, P. (1989), "Differences in income elasticities and trends in real exchange rates", *European Economic Review*, vol. 33, N° 5, mayo.
- Lavinas, L. y A. Simões (2015), "Social policies and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21<sup>st</sup> century", *A Moment of Equality for Latin America?: Challenges for Redistribution*, B. Fritz y L. Lavinas (eds.), Routledge.
- Lerda, J. C. (2008), "El Pacto Fiscal visto a sus diez años", *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*, serie Seminarios y Conferencias, N° 54 (LC/L.2977-P; LC/IP/L.296), R. Martner (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Love, J. (2005), "The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions", *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 3, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

- \_\_\_(1980), "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", *Latin American Research Review*, vol. 15, N° 3, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).
- Lewis, W. A. (1960), "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra", *El Trimestre económico*, vol. 27, N° 108, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Marini, R. M. (1973), *Dialéctica de la dependencia*, Ciudad de México, Ediciones Era.
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mátтар, J. y L. M. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_(comps.) (2016), "Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.33), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Mátтар, J. y D. Perrotti (eds.) (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 126 (LC/G.2611-P).
- McCombie, J. y A. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Meadows, D. H. y otros (1972), *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, Universe Books.
- Montero, L. y J. García (eds.) (2017), "Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Naciones Unidas (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- \_\_\_(2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago, agosto.
- \_\_\_(1964a), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, N° 1, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- \_\_\_(1964b), *Towards a new trade policy for development. Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development* (E/CONF.46/3), Nueva York.
- Noyola Vásquez, J. (1957), "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", *Panorama Económico*, vol. 11, N° 170, Santiago, julio.
- Ocampo, J. A. (2009), "Impacto de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- \_\_\_(2002), "Structural dynamics and economic development", *Social Institutions and Economic Development: A Tribute to Kurt Martin*, Valpy FitzGerald (ed.), Dordrecht, Instituto de Estudios Sociales/Kluwer Academic Publishers.
- ONE/CEPAL (Observatorio Nacional del Emprendedor de México/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Personalidad del mes: Doctor Esteban Pérez Caldentey, Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL" [en línea] [http://www.one.inadem.gob.mx/images/ENTREVISTA\\_ESTEBAN\\_PEREZ.pdf](http://www.one.inadem.gob.mx/images/ENTREVISTA_ESTEBAN_PEREZ.pdf).

- Padilla Pérez, R. (ed.) (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Libros de la CEPAL, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pazos, F. (1983), "Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 50, N° 200, octubre-diciembre.
- Peres, W. y M. Hilbert (eds.) (2009), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 98 (LC/G.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Caldentey, E. (2015), "Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Caldentey, E. y M. Vernengo (2012), "Retrato de un joven economista: la evolución de las opiniones de Raúl Prebisch sobre el ciclo económico y el dinero, 1919-1949", *Revista CEPAL*, N° 106 (LC/G. 2518-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Pérez Caldentey, E., O. Sunkel y M. Torres (2012), *Raúl Prebisch (1901-1986): un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40062-raul-prebisch-1901-1986-un-recorrido-etapas-su-pensamiento-desarrollo-economico>.
- Perrotti, D. E. y R. J. Sánchez (2011) "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- \_\_\_(1959), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, marzo.
- \_\_\_(1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- \_\_\_(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", *El Trimestre Económico*, N° 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2003*, Ciudad de México, octubre.
- Pizarro, J. M. y C. Orrego Rivera (2016), "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Porcile, G. (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), R. Infante (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prado, A. (2014), "América Latina entre la cultura de la igualdad y del privilegio", *Notas de la CEPAL*, N° 82, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 5 de diciembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-america-latina-entre-la-cultura-de-la-igualdad->



y-del-privilegio.

Prebisch, R. (2011), *O manifesto latino-americano e outros ensaios*, A. Gurreri (comp.), Río de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.

\_\_\_(1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_(1980), "Biosfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

\_\_\_(1973), "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", *serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

\_\_\_(1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina, febrero.

Rodríguez, L. A. y L. M. Cuervo (2014), "Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países", *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/IP/L.335), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

\_\_\_(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Ros, J. (2014), "Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?", *Desarrollo Económico-Sede Subregional de la CEPAL en México* (LC/MEX/L.1145), Ciudad de México, mayo.

Rosales, O. (comp.) (2015), "Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2010-2014", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.27), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211, Royal Economic Society, junio-septiembre.

Rosenthal, G. (2004), "ECLAC: a commitment to a Latin American way toward development", *Unit and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Y. Berthelot (ed.), Bloomington, Indiana University Press.

Rozas, P. y R. Sánchez (2004), "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

Samaniego, J. (coord.) (2009), "Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña", *Documentos de Proyectos*, N° 232 (LC/W.232), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Singer, H. W. (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, vol. 40, N° 2, American Economic Association, mayo.

Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sunkel, O. (comp.) (1991a), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_(1991b), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *El desarrollo desde dentro: un*

- enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_(1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/G. 1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), julio.
- \_\_\_(1980), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- \_\_\_(1972), *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- \_\_\_(1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, vol. 1, N° 1, Santiago, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, vol. 25, N° 4, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Sunkel, G. y D. Trucco (eds.) (2012), *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina: algunos casos de buenas prácticas* (LC/L.3545), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *BNL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, marzo.
- Titelman, D., E. Pérez Caldentey y R. Pineda (2009), "¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande?: crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G. 2404-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Torres, M. (comp.) (2006), *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tovar Hernández, J. H. y V. H. Ventura (2016), *Análisis de opciones para incrementar las transacciones de energía eléctrica por la interconexión México-Guatemala-Centroamérica* (LC/MEX/L.1210), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, J. Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Wolfe, M. (1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.