

# Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
2015



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Reflexiones

sobre el desarrollo en  
América Latina  
y el Caribe

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
2015



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Ricardo Pérez**  
Director  
División de Publicaciones y Servicios Web

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/G.2677

Copyright © Naciones Unidas, 2016. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile  
15-00746

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017. Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Prólogo

**Alicia Bárcena**, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)..... 5

Prospectiva y visiones del futuro: la experiencia francesa

**Jean Pisani-Ferry**, Director de “France stratégie” ..... 7

Los orígenes políticos de la inequidad en la salud

**Ole Petter Ottersen**, Rector de la Universidad de Oslo ..... 15

Crear juntos un nuevo porvenir de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe

**Li Keqiang**, Primer Ministro de la República Popular China ..... 21

Honduras en la senda del desarrollo: la nueva visión de la integración regional

**Juan Orlando Hernández**, Presidente de Honduras ..... 29

La superación de la pobreza mundial y el manejo del cambio climático

**Lord Nicholas Stern**, Economista y académico..... 37

El pensamiento económico en la CEPAL: pasado y presente

**Alicia Bárcena**, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)..... 51



## Prólogo

Comprometida desde su origen con el debate público sobre los horizontes del desarrollo de nuestra región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha logrado posicionarse como un foro aventajado donde figuras del quehacer público y personalidades del mundo académico y político comparten sus miradas, proponen rutas, intercambian experiencias y perfilan visiones sobre el mañana posible de nuestras sociedades.

El registro de estas conferencias y discursos, que hemos tenido el honor de acoger en nuestra sede en el curso de 2015, constituye lo que creemos un aporte sustantivo a la reflexión regional sobre nuestro desarrollo. Las ideas que allí se exponen dialogan armónicamente con la agenda de igualdad que está en el centro de las propuestas de cambio impulsadas por la CEPAL, elementos de una agenda desde el sur.

En la CEPAL abrazamos una profunda convicción: creemos que para nuestra región, por la vía de esfuerzos colectivos, sirviéndonos de la integración, la igualdad es el horizonte, el cambio estructural el camino y la política el instrumento. Entendemos que en esta, la región con la peor distribución de la riqueza del orbe, es indispensable igualar para crecer y crecer para igualar.

Consideramos también que los cambios inspirados en el clamor de justicia, dignidad y sostenibilidad exigen como medio pactos por la igualdad que reconozcan en las y los ciudadanos de nuestra patria común a sujetos protagónicos.

Estas nociones no se han forjado endogámicamente; se fundan en la observación de la realidad dinámica de nuestros países, fieles al precepto de Prebisch, pero también en la escucha atenta de quienes desde las aulas y el liderazgo republicano interpelan nuestro presente e imaginan sendas de futuro.

Son varias de esas voces las que componen la selección aquí recopilada, reflexiones que remiten a trayectorias nacionales originales de planificación económica, a la nueva arquitectura global de la división del trabajo, al desafío que plantea a nuestras sociedades el dilema de la droga, a los senderos de convergencia singular que imagina para sí el Caribe, a los fundamentos del orden económico que emerge en el mundo tras las crisis financieras recientes y al horizonte indispensable de la integración regional.

Desde diferentes geografías, con focos diversos, las conferencias reunidas en este volumen son atravesadas por un hilo común: la necesidad de articular, desde miradas múltiples e integradas, un proyecto de desarrollo igualitario. Una convicción que da sentido a nuestra labor cotidiana y orienta nuestro rumbo.

**Alicia Bárcena**

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

## Prospectiva y visiones del futuro: la experiencia francesa

---

**Jean Pisani-Ferry**

Director de “France stratégie”

Ante todo, quiero decirles lo impresionado que estoy de poder dirigirme a ustedes en este lugar admirable, no solo por su arquitectura sino también y sobre todo por la historia de la CEPAL, y por su importante aporte a la reflexión sobre economía en América Latina y en todo el mundo.

Había preparado un análisis macroeconómico de la situación europea y sé que hay interés por la labor del organismo que dirijo, “France Stratégie”, pero en vista de los temas considerados en las presentaciones anteriores, me doy cuenta de que es mejor empezar hablando directamente de la calidad del crecimiento, su carácter inclusivo y las dimensiones territoriales, temas esenciales.

Cuando se examinan el PIB de Europa y de los Estados Unidos correspondientes al primer trimestre de 2008, es decir, inmediatamente antes de la crisis financiera, se observa que la primera se enfrenta a la amenaza muy concreta de una década perdida para la región, por lo menos para la zona euro. La expresión “década perdida” evoca lo ocurrido en América Latina en los años ochenta, una situación que los europeos jamás se hubieran imaginado que pudieran vivir. En el trasfondo hay una serie de fenómenos atribuibles a la debilidad de la economía, a la mala gestión de la crisis y

al funcionamiento de la zona euro. Es una situación impresionante que no tiene precedentes desde la segunda guerra mundial, porque nunca habíamos vivido una situación parecida de estancamiento económico prolongado, que trae aparejadas múltiples consecuencias sociales y políticas, la primera de las cuales es el incremento sostenido del desempleo.

En este contexto, se podría pensar que todo el mundo está pendiente de una sola cosa, de cómo recuperar el crecimiento, y que finalmente el imperativo que este plantea terminará por imponerse a todo lo demás. Sin embargo, no es eso lo que sucede. En algunas sociedades europeas, en particular la francesa, que conozco más de cerca, hay cuestionamientos muy profundos del crecimiento.

Cuando comencé a elaborar el informe sobre la situación de Francia dentro de diez años para el seminario gubernamental que el Presidente de la República le solicitó organizar al Comisariado general sobre estrategia y prospectiva, o "France Stratégie", lo hice un poco ingenuamente, preguntándome cómo recuperar el crecimiento. Y me llamó la atención que esta perspectiva despertara muchas dudas en los debates que sostuvimos con diversos interlocutores. El crecimiento había dejado de ser un tema que une para convertirse en un tema que divide. Esto representa una fuerte ruptura con una tradición que se remonta al día siguiente del término de la guerra, es decir, a los orígenes de la institución que dirijo o de la institución que la precedió.

Los historiadores nos dicen que a fines de los años cuarenta, al comienzo de los cincuenta y en las décadas siguientes las sociedades europeas fueron capaces de superar sus diferencias proyectándose al crecimiento. En lugar de disputarse el reparto de una cierta riqueza en un juego de suma cero, optaron por un juego con resultados positivos en el que podían tener todas las diferencias imaginables sobre muchos temas, pero en el fondo había una especie de unión sagrada en torno al crecimiento. Esta posición estaba representada en Francia por la central de trabajadores, de la que formaba parte el sindicato comunista, y por la federación patronal, que compartían el objetivo de crecimiento aunque el reparto de sus beneficios provocara muchas divisiones. Pero había una gran proyección colectiva al crecimiento. Y esta es una idea que se ha puesto en duda muy seriamente por varias razones.

Para empezar, hay una serie de dudas de carácter ambiental, basadas en la idea de que los efectos negativos del crecimiento superan en último término sus efectos positivos. Este no es un problema grave en Francia, pero está presente. Francia está lejos de ser un país en el que los efectos colaterales del crecimiento sean muy negativos. El caso opuesto sería China, país en el

que se observa una mejora cuantitativa del nivel de vida, pero acompañada de un deterioro vinculado al modelo de crecimiento, a la degradación del medio ambiente y de las condiciones de vida en las grandes ciudades, que llevan a cuestionar los beneficios del crecimiento y los métodos empleados para cuantificarlo.

Sin embargo, el tema del decrecimiento, del límite del crecimiento, está muy presente en Francia. Como economista, trato de identificar en primer término lo que valorizamos como sociedad; de definir los objetivos y, en relación con ellos, tratar de optimizar. No hay que partir de la idea de que el crecimiento es negativo. En todo caso, después se puede determinar, con respecto a ciertos objetivos, si la política o las orientaciones que permiten maximizar más los resultados son o no políticas de crecimiento.

La segunda dimensión del crecimiento es la sostenibilidad financiera. A mi juicio, hemos comprobado dolorosamente lo peligroso que puede ser poner demasiado acento en el crecimiento, sin prestar atención a la sostenibilidad financiera. El mejor ejemplo de esto es España, país que registró un notable crecimiento en la primera década de este siglo, pero sobre la base de un endeudamiento acelerado, de un auge insostenible de la construcción, de un frenesí que finalmente se tradujo en un descenso muy brusco. De ahí surgen los interrogantes sobre la sostenibilidad financiera, que están presentes y que son legítimos.

En tercer lugar, el crecimiento provoca división en dos dimensiones: la territorial y la relativa a la distribución del ingreso. Esta última es la que se manifiesta en los Estados Unidos, donde mientras se registró un incremento progresivo del PIB de un 50%, el salario medio, el poder adquisitivo, no aumentó en absoluto. Por lo tanto, podemos decir que en ciertos casos los agregados macroeconómicos reflejan un aumento considerable del ingreso que no beneficia para nada a parte de la población.

Debido a la magnitud de las desigualdades que se observan en muchos países, la idea tan común en las décadas de la posguerra, según la cual todos los barcos suben cuando hay marea alta, ha perdido validez. Francia no es uno de los más afectados por este fenómeno, aunque cuando consideramos los tramos más altos de ingresos vemos indicios de que la desigualdad se acentúa. Hoy en día no podemos dejar de preguntarnos a quién beneficia el crecimiento. La desigualdad tiene una dimensión tradicional, tiene dimensiones generacionales que son muy importantes en Europa. Por ejemplo, en muchos países europeos les hemos impuesto una proporción muy alta del peso de los ajustes del crecimiento a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo, mientras la generación mayor queda protegida en

términos de empleo, ingreso y patrimonio. Todas estas dimensiones del reparto de los ingresos han adquirido creciente importancia, inevitablemente tanto en las economías con crecimiento potencial pero relativamente lento como en aquellas en las que la modalidad de reparto puede tener mayor trascendencia que el crecimiento económico propiamente tal.

Uno de los aspectos interesantes del libro de Thomas Piketty es la comparación del ingreso que percibirá durante toda su vida activa una persona que recién se incorpora al mercado de trabajo y la herencia. En las sociedades del siglo XIX y de comienzos del XX la herencia era mucho más importante que el ingreso laboral. A partir de entonces, este pasó a ser mucho más relevante que la herencia, y en todos los países emergentes la situación es aun más marcada, porque si el crecimiento es alto la herencia importa poco o nada, su valor es mínimo en comparación con la esperanza de ingresos laborales. En cambio, en las sociedades con un crecimiento que se desacelera la herencia juega un papel fundamental y el reparto de la riqueza pasa a ser crucial.

En cuanto a la división territorial, considero que el crecimiento moderno se da en el contexto de una economía que se caracteriza cada vez más por las interacciones, es decir, en la que el desarrollo no depende de las estructuras verticales ni de las grandes empresas integradas que establecen relaciones de subcontratación. Ahora es mucho más común que la productividad y la innovación surjan de relaciones horizontales, que posibilitan el desarrollo en un contexto en el que la escala de productividad derivada del progreso técnico es inferior. El progreso proviene entonces de la interacción y este es un fenómeno muy generalizado en las metrópolis. Hay núcleos en los que se da esa interacción y que muestran una tendencia a la acumulación de competencias; núcleos en los que hay universidades, laboratorios, empresas innovadoras, mercados financieros, todos los elementos que generan una nueva dinámica y que se traducen en riqueza. Fuera de ellos, hay ciudades medianas o pequeñas con una población menos educada o que las abandonan cuando tiene un diploma de educación superior, y que carecen de la densidad necesaria para que se produzcan esas interacciones. De una manera u otra, todos los que viven en esas ciudades y que tienen problemas económicos perciben el crecimiento como algo que acentúa las diferencias con los habitantes de las metrópolis, que sí se benefician. En este sentido, el crecimiento provoca profundas divisiones que se reflejan muy claramente en el sistema político, que siempre tiene una base territorial, y los representantes de los territorios que atraviesan por dificultades viven angustiados ante la posibilidad de que la división se profundice, de una relegación. Y de que cuando el objetivo expreso sea el crecimiento, la situación de sus electores se deteriore.

Este es un problema muy grave, que se relaciona con la igualdad —con la creación de las condiciones necesarias para un crecimiento económico compartido— y, a la vez, es un problema político. Su solución no es fácil, porque en estas economías la polarización no es un juego de suma cero. Lo que unos ganan no es lo que pierden los demás. El colectivo se beneficia de la concentración de actividades en torno a las metrópolis, por lo que hay interés en favorecerla y nuestras políticas la favorecen cada vez más. Un ejemplo de esto es la reforma aprobada recientemente en Francia, que otorga más influencia y autonomía a las metrópolis, para que la estructura administrativa concuerde en mayor medida con la estructura real y se pueda crear una docena de metrópolis que sean verdaderos polos de desarrollo. Eso es indispensable, pero la consecuencia será un aumento de la polarización, lo que nos obliga a descubrir cómo podemos distribuir la riqueza. El método tradicional, que consiste en cobrar más impuestos a los que generan riqueza para que la compartan con los demás, que evidentemente se ha utilizado y de hecho todo el sistema sociofiscal está orientado en esa dirección, tiene limitaciones. No se puede cobrar impuestos a la mitad de los franceses a los que les va bien para sostener a la mitad que tiene problemas económicos, porque no es una alternativa sostenible desde el punto de vista político ni económico. Hay que encontrar una forma de que el crecimiento se difunda a partir de las metrópolis.

Esto da origen a un nuevo debate sobre el crecimiento en el que se suman las consideraciones ambientales y sobre la sostenibilidad, el reparto del ingreso y el reparto territorial, que deberían convertirse en la base de un consenso muy diferente del existente en las décadas de posguerra. Este consenso no puede ser exclusivamente cuantitativo, no puede estructurarse solamente en torno al PIB como en el pasado. Es un consenso para el cual hay que tener en cuenta todas las demás dimensiones que he mencionado, pero hay que descubrir cómo crearlo.

Tenemos que señalar esos elementos a los encargados de formular las políticas públicas, para que podamos valorarlos de acuerdo a la consideración que les den. Actualmente se le da al PIB un valor desproporcionado cuando se evalúa la gestión de un gobierno. Por motivos técnicos, conocemos las cifras sobre distribución del ingreso con un retraso de tres o cuatro años, por lo que cada vez que hablamos de las desigualdades el gobierno responde diciendo que no es su culpa, sino la del gobierno anterior. Las cifras que analizamos hoy son de 2011 y 2012, y el debate que podemos tener al respecto no es muy productivo. Hay que contar con elementos de análisis “en tiempo real” sobre todas las dimensiones que he mencionado, para que la gestión gubernamental se pueda valorar con una gama más amplia de criterios.

Lo que se mide no es irrelevante. En Europa les hemos dado mucha importancia a ciertos indicadores, porque el sistema europeo se ha construido en gran medida bajo el supuesto de que hay indicadores que deben respetarse, como los objetivos de la deuda pública, de déficit y otros. Sin embargo, a partir del momento en el que se establecen este tipo de objetivos el sistema de decisiones empieza a reestructurarse en torno a ellos.

Para dar otro ejemplo, podemos examinar el caso de Alemania, país que tiene un alto índice de envejecimiento y en el que, como es natural, hay una gran inquietud por la situación intergeneracional. Alemania estableció en su Constitución un límite de la deuda pública superior al impuesto en las normas europeas, con el propósito de limitarla por consideraciones intergeneracionales, de no legar a las futuras generaciones una deuda excesiva. Pero Alemania no incluyó en su Constitución disposiciones sobre el activo público, porque su único objetivo era reducir el pasivo. Como lo que se produjo fue una disminución del acervo de capital público, las futuras generaciones heredarán una menor deuda pero también un menor activo.

Esto nos demuestra que se deben desarrollar indicadores que orienten las decisiones en una dirección adecuada. Toda la reflexión de la CEPAL sobre las diferentes dimensiones del crecimiento, de la riqueza, tiene que traducirse en nuevos indicadores que orienten la gestión gubernamental. Hay ámbitos en los que se registran buenos resultados. Por ejemplo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestra algunos avances positivos, pero queda mucho por hacer.

Hay toda un área de estudio sobre cómo define una sociedad sus objetivos y para concluir me gustaría referirme nuevamente a la institución que dirijo. Tengo la impresión de que para renovar la confianza, para que una sociedad pueda volver a hacer suyos sus objetivos, es importante el debate sobre los objetivos y los indicadores; la transparencia de indicadores reconocidos como fiables, no manipulados, actualizados, que permitan analizar la situación actual en lugar de lo que pasó hace cinco años, que reflejen ciertas preferencias generalizadas aunque su recopilación siga siendo insuficiente para alimentar la reflexión colectiva.

Eso es lo que se puede decir con respecto al crecimiento y que también se aplica al progreso científico. Estamos pagando un precio muy alto por los graves errores que se cometieron en Francia en relación con la transparencia de la actividad científica. No se nos dijo la verdad sobre sus efectos en la salud y el medio ambiente, lo que nos deja con una sociedad muy crítica de sus instituciones y que desconfía de ellas.

Francia es un país cuya población, paradójicamente, tiene una buena imagen de la ciencia, es partidaria del desarrollo científico, pero considera que sus instituciones son incapaces de distinguir los aspectos positivos de los avances científicos de los que no lo son; de distinguir lo que puede tener buenas aplicaciones para la colectividad de lo que plantea riesgos. En la sociedad francesa hay temas que provocan mucho malestar: los organismos modificados genéticamente, los recursos energéticos, la extracción de gas de esquisto, toda una gran gama de posibles adelantos que tendemos a rechazar, no por creer que los avances científicos no son buenos, sino porque pensamos que nuestras instituciones son incapaces de escapar a la influencia de quienes promueven ciertas innovaciones por intereses exclusivamente privados.

La reconstrucción de un consenso en torno a la noción de progreso es absolutamente esencial. Para lograrla se requiere un extenso debate, y transparencia y disciplina por parte de los gobiernos. Así, y no solo con políticas macroeconómicas adecuadas, podremos recuperar la capacidad de proyectarnos hacia el futuro.

Les he hablado de nuestra experiencia, de nuestras reflexiones, pero yo diría que son temas que se plantean en muchas sociedades; por eso son tan importantes el intercambio de ideas y el desarrollo de puntos de vista comunes. En relación con los temas a los que me he referido, no hay diferencias entre las economías emergentes y las economías avanzadas. Hace algunas décadas había un abismo entre unas y otras. Pienso que hoy en día la diferencia es mucho menor, que los países se enfrentan a problemas de naturaleza mucho más similar. También por ese motivo, todo lo que pueda ser objeto de diálogo, de construcción de referentes comunes tiene un papel muy importante. Por ser un elemento que refuerza la confianza dentro de la sociedad, hay que saber que cuando hablamos de estos temas no hablamos simplemente de la construcción propiamente tal, sino de referentes comunes concebidos y desarrollados a nivel internacional.

Gracias.



## Los orígenes políticos de la inequidad en la salud

---

**Ole Petter Ottersen**

Rector de la Universidad de Oslo

Ante todo, quiero agradecer a la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL por haber organizado este encuentro en torno a un tema extremadamente interesante y por la invitación a participar en esta reunión tan especial.

El tema, al que me voy a referir rápidamente, es el informe publicado el año pasado por la Comisión *The Lancet*-Universidad de Oslo sobre Gobernanza Global para la Salud: *Los orígenes políticos de la inequidad en salud: perspectivas de cambio*, en el que se analizan específicamente lo que hemos denominado “determinantes políticos de la salud”. Sin duda, es mucho lo que les debemos al crecimiento económico y a la tecnología, por todo el progreso que han hecho posible en el campo de la salud en las últimas décadas. Sin embargo, como se insiste en el informe, no podemos limitarnos a ellos. También tenemos que considerar los complejos factores globales que dificultan el ejercicio del derecho a la salud en muchos países, incluso el mío. Los integrantes de la Comisión quedaron muy asombrados al descubrir que muchas de las decisiones que se adoptan en las instancias políticas, es decir, fuera del ámbito de la salud, tienen repercusiones muy negativas en este, lo que obliga a estar conscientes de sus consecuencias.

Cuando asistió al lanzamiento, la científica Ilona Kickbusch hizo una afirmación que, a mi juicio, resume el sentido de este informe. Lo que dijo es que nos enfrentamos al desafío de desarrollar un enfoque de la salud

■ Conferencia dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 23 de marzo de 2015.

pública que se adecue al mundo globalizado, porque la actual crisis global de la salud no puede atribuirse en particular a las enfermedades, sino que es un problema de gobernanza. Y este es precisamente el punto de partida de nuestro informe.

Empleamos la expresión “gobernanza global para la salud” porque pone de relieve la idea de que lo que nos interesa no es el sistema de salud per se, es decir, no lo que ocurre en la esfera de la salud sino en el ámbito de la política. La Comisión sostiene que debería establecerse un sistema de gobernanza global para la salud que no solo la proteja, sino que también potencie todas las actividades que se realizan en el campo de la salud a nivel mundial.

Un muy buen ejemplo de esto es lo que sucedió en Siria no hace muchos años. Como sabemos, Siria estableció un programa de vacunación contra la polio muy exitoso, pero los programas de este tipo son complejos y terminan viéndose amenazados por lo que ocurre en el plano político, fuera del sistema de salud. Hemos descubierto que la poliomielitis está aumentando en Siria, entre otros motivos debido a que la asistencia humanitaria de otros países ha sido insuficiente, lo que impidió seguir ejecutando adecuadamente el programa. La poliomielitis se está extendiendo en Siria y, de hecho, en las mismas fechas en que presentamos este informe en Ginebra el año pasado se la definió como una emergencia internacional de salud. Esto nos demuestra inequívocamente que, si lo que nos interesa es el progreso en materia de salud, tenemos que tener presente lo que está sucediendo en la esfera política.

Otro buen ejemplo es la crisis provocada por la epidemia del ébola, que por supuesto se debe en gran medida al sistema de salud. Sin embargo, si vamos al trasfondo de esta crisis vemos que responde a factores externos al sistema y relacionados con distintos planos de la gobernanza global. El médico y antropólogo Paul Farmer define muy claramente la crisis del ébola como “un efecto terrorista de la pobreza” y culpa a las disfunciones de la gobernanza global por gran parte de lo que ha ocurrido en África en los últimos años. Por eso, la Comisión sobre Gobernanza Global para la Salud, que estudió las causas políticas de la inequidad en materia de salud, estuvo integrada por 15 personas de distintos países de los cinco continentes, entre los que había importantes figuras vinculadas a la salud y las políticas sanitarias. También se organizó una comisión paralela de jóvenes, en la que participaron estudiantes de muchos países, incluso de Chile, que en varias oportunidades formularon críticas, es decir, exactamente lo que esperábamos de ellos.

El primer objetivo de nuestra Comisión era comprender mejor cómo influye la gobernanza global en la salud y, como dijimos en un artículo publicado en *The Lancet* en 2011, es urgente determinarlo. No puedo dejar de decir que Richard Horton, el editor de *The Lancet*, jugó un papel fundamental en la creación de nuestra Comisión, que también tiene antecedentes políticos, porque los representantes de los siete países que en 2007 aprobaron la Declaración ministerial de Oslo llegaron a una conclusión muy importante: que la salud debe considerarse una de las principales consecuencias de la política exterior. Y así es: este es un tema del que deben ocuparse tanto los ministros de salud como los de relaciones exteriores, dado que la salud no solo se relaciona con la interacción global al más alto nivel, sino también con el quehacer de los gobiernos nacionales.

En el informe *Cerrando la brecha*, publicado por la Organización Mundial de la Salud y que tuvo una gran difusión, se describen los determinantes sociales de la salud. Lo que hizo nuestra Comisión fue ahondar en esos factores y buscar sus raíces, es decir, los determinantes políticos. Lo que nos llevó a hacerlo fue darnos cuenta de que en el informe sobre el tema no se proponían las medidas que deberían adoptarse para corregir las inequidades en material de salud y nos interesaba identificar los determinantes políticos que, en último término, dan origen a los determinantes sociales. En este contexto, el término “inequidades” utilizado en el informe se refiere a las desigualdades, que podrían eliminarse o mitigarse mediante decisiones de carácter político.

Lo que hicimos en nuestro análisis, y que se describe en detalle en el informe, fue estudiar siete ámbitos de acción política para determinar la influencia que ejercen en la salud las decisiones que se toman en ellos. Entre otras áreas, nos concentramos en la actividad de las empresas transnacionales, las políticas sobre inmigración y los tratados sobre inversión extranjera. En cada una de ellas intentaremos identificar los factores que influyen en la salud, el denominador común.

Como un ejemplo, voy a referirme brevemente al caso de Grecia y las respuestas a la crisis económica en ese país. Como todos saben, Grecia tuvo que aceptar un programa de rescate y de austeridad, y el presupuesto sufrió una disminución del 40% que, por supuesto, limitó el acceso a los medicamentos y la atención de la salud. La pregunta que se plantea entonces es ¿quién es responsable por los efectos de los programas de austeridad en lo que respecta a la salud? Y además, lo que es muy interesante, ¿qué debería hacer el gobierno para encarar el menor espacio de acción política en este campo, consecuencia natural de tales programas? A esto se le suma

un tercer factor, el más importante de todos: las restricciones que suelen imponer las medidas adoptadas a nivel supranacional al espacio existente para las políticas de salud.

Hay otro caso muy interesante, el del Uruguay, que se da en condiciones políticas diferentes y se relaciona con los tratados sobre inversión extranjera. Cuando para proteger la salud de la población el Gobierno del Uruguay decidió poner en los paquetes de cigarrillos una advertencia con imágenes muy realistas, la mayor empresa tabacalera del mundo presentó una demanda en su contra. Esto nos muestra que el poder de las empresas transnacionales puede reducir el espacio para la adopción de políticas de salud en países que están en una situación de debilidad en comparación con ellas.

También estudiamos el caso de la India, país en el que se observa el efecto de los tratados internacionales, entre otros el relativo a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, que restringen considerablemente las posibilidades de muchos países de proporcionar a la población medicamentos esenciales a precios accesibles. En este caso, como en los anteriores, vemos que el mercado se impone y que el espacio para la adopción de políticas de salud queda limitado, lo que se repite en muchos países en situaciones muy distintas.

La seguridad alimentaria, especialmente los efectos de la venta de alimentos dañinos, es otra dimensión en la que se observa la influencia de las empresas multinacionales. ¿Quién es responsable por el daño que provocan? ¿cómo se puede limitar la venta de esos productos, sobre todo a los niños, que son extremadamente vulnerables? Es evidente que la crisis alimentaria de los años 2007 y 2008 puede atribuirse en parte a la especulación financiera en torno al precio de los alimentos básicos, y aquí vemos que la responsabilidad vuelve a aparecer como un factor muy importante. Sin embargo, no se responsabiliza a los operadores financieros por los efectos de sus actividades en el sector de la salud. Nos complace mucho que en Europa se hayan adoptado medidas para restringir la especulación financiera vinculada al mercado de alimentos, pero aún no se ha creado una institución mundial que tome medidas similares para proteger la salud.

También estudiamos las políticas de inmigración, un área al que no se le presta la debida atención a nivel mundial, pese a que a los migrantes irregulares se les suele negar el acceso a los servicios de salud al que tienen derecho, y esta es una transgresión de los derechos humanos que se repite en muchos países.

Resumiendo, entonces, en los siete casos estudiados identificamos las siguientes disfunciones de la gobernanza global: debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros de las empresas transnacionales; déficit democrático; extrema asimetría de poder; predominio del mercado; falta de instituciones que puedan poner freno a la especulación financiera; insuficiente espacio político; problemas relacionados con los alimentos básicos, e inflexibilidad institucional que prácticamente impide modificar los acuerdos internacionales. Todo esto nos obliga a ser proactivos.

En síntesis, observamos una muy marcada asimetría de poder, una supremacía del mercado y una subordinación de la salud a los objetivos políticos. Con respecto a esta última, me parece muy importante proteger la salud desvinculándola de lo que suceda en el plano político. La percepción de que la salud está siendo politizada es muy frecuente hoy en día y eso es lo que ocurre, sobre todo a escala global. Por eso, la primera propuesta es que se adopte un sistema de cobertura universal de la salud, un sistema de protección social mínima. Esto es algo que ya se está implementando, pero además la Comisión presentó recomendaciones específicas sumamente importantes que deberían considerarse, ojalá con el apoyo de Chile. Lo que propusimos es el establecimiento de una Plataforma de Múltiples Actores para la Gobernanza en Salud, destinada a reforzar el respeto de los derechos humanos en el ámbito de la salud, y de un Panel de Monitoreo Científico Independiente que se ocupe de estudiar los determinantes globales de la salud, tanto sociales como políticos.

Este panel ya fue creado. Sus integrantes, uno de los cuales es Alicia Bárcena, provienen de distintos países y de medios muy variados, y suponemos que podrá presentar su primer informe a las Naciones Unidas este otoño.

El comercio y los tratados sobre inversión deberían ser el tema que se examine el primer año. Se trata de un tema muy relevante para Chile, que está participando en las negociaciones sobre la ampliación del Acuerdo de Asociación Transpacífico. Lo que el panel debe hacer, y va a hacer, es determinar los efectos que este podría tener para la salud antes de su aprobación, porque como dije anteriormente una vez que se firma un acuerdo de comercio es muy difícil modificarlo.

La conclusión es muy clara: las inequidades inaceptables en materia de salud no se pueden superar desde ese sector y deberíamos centrarnos en las disfunciones de la gobernanza global. Así como definimos “los determinantes políticos de la salud”, tendríamos que estar muy conscientes

de que la salud tiene que ocupar un lugar prioritario en las decisiones políticas. De hecho, lo que necesitamos es nada menos que un nuevo orden mundial que fortalezca el sistema de salud.

Se podría decir que el pensamiento de Adam Smith ha sido tergiversado porque, aunque en cierto sentido se lo considera el padre del capitalismo, estaba muy consciente de los aspectos negativos de las fuerzas del mercado, que hoy siguen manifestándose y llevan a ignorar la importancia fundamental de la salud. Como médico, tengo la obligación de actuar, como la tienen todos los médicos por el juramento de Hipócrates. Pero cuando sabemos que la salud depende de la política no solo debemos actuar como médicos, sino también como individuos.

Muchas gracias.

## Crear juntos un nuevo porvenir de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe

---

**Li Keqiang**

Primer Ministro del Consejo de Estado  
de la República Popular China

Es un gran placer para mí reunirme con ustedes en la prestigiosa Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Según un antiguo proverbio chino, “Ni los miles de montañas y ríos son capaces de separar a los amigos íntimos”. A pesar de la distancia entre China y esta región, los 2.000 millones de habitantes de las orillas noroeste y sudeste del Océano Pacífico están muy unidos desde el corazón, por lo que mi gira es como una visita a viejos amigos a los que no he visto desde hace tiempo. En nombre del Gobierno y el pueblo de China, quiero expresar nuestros cordiales saludos y mejores votos a los amigos aquí presentes, y a todos los pueblos de América Latina y el Caribe.

Durante su visita a esta región en julio de 2014, el Presidente Xi Jinping anunció junto con sus dirigentes el establecimiento de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe. Esta propuesta de asociación —que deberá regirse por los principios de igualdad, beneficio recíproco y desarrollo compartido— fue acogida por un amplio y positivo eco, y marca el comienzo de una nueva etapa de nuestra historia.

■ Conferencia dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 25 de mayo de 2015.

En este, mi primer viaje a la región en calidad de Primer Ministro, me he reunido con los presidentes del Brasil, Chile, Colombia y el Perú; parlamentarios; dirigentes locales y de los sectores industrial, comercial y empresarial, y representantes de los círculos cultural y artístico, y he tenido la oportunidad de conversar con la gente en las calles. Gracias a todos estos encuentros, he podido profundizar mi conocimiento de estas tierras y sus gentes, y afianzar mi convicción en el promisorio futuro de nuestra amistad.

En mi intervención en la clausura de la Cumbre Empresarial China-Brasil, dije que esta región es una relevante piedra angular de la paz y estabilidad mundiales, una fuerza emergente de prosperidad y crecimiento, y un destacado ejemplo de convivencia y armonía.

En los comienzos del siglo XXI, América Latina y el Caribe se ha convertido en una nueva área en constante ascenso en el plano político y económico global. De hecho, su posición internacional se ha fortalecido notablemente. En las cuatro naciones que he visitado observo que, dando muestras de lucidez política, sus dirigentes visualizan el futuro desarrollo nacional y regional basándose en las tendencias de la evolución mundial. Unidos en aras de su crecimiento, los países de la región han optado por darle prioridad a la integración regional en su política exterior, como lo atestigua el avance paralelo de las organizaciones destinadas a lograr ese objetivo y, en particular, el establecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Asimismo, abogan por solucionar los conflictos internos e internacionales mediante el diálogo, y participan activamente en la cooperación Sur-Sur. En cuanto a los asuntos internacionales de trascendencia —la gobernanza global, el cambio climático, la seguridad energética y alimentaria, y la reforma del sistema financiero internacional—, América Latina y el Caribe defienden enérgicamente los intereses de los países en desarrollo, por lo que representa una importante fuerza en favor de la paz y la justicia en el plano internacional.

Durante esta gira he sido testigo del luminoso despliegue de la singular y multifacética cultura de América Latina y el Caribe, región en la que conviven la selva amazónica, la majestuosa cordillera de los Andes y las extensas praderas de las pampas, junto con una biodiversidad y una historia de actividad humana que engendraron una civilización pletórica de vitalidad e inclusión. En mis encuentros con escritores y artistas, he podido apreciar el peculiar encanto de la novela, la poesía, la danza y la música latinoamericana. En constante fusión y convivencia, las distintas culturas conviven armoniosamente en estas tierras y merecen con toda razón el prestigio de ser una de las joyas de la civilización mundial.

Otro tema destacado al que deseo referirme es el creciente ímpetu del desarrollo económico regional. Entre las naciones en desarrollo de Asia, África, América Latina y el Caribe, esta última región fue la primera en dar inicio al proceso de industrialización y urbanización, en el que ha acumulado no pocos adelantos mediante la modernización. El diálogo con los dirigentes y representantes del sector empresarial de los países que he visitado me ha dado el convencimiento de que toda la región está adaptando sus estrategias de desarrollo con la mirada puesta en el futuro, lo que se traduce en un sostenido aprovechamiento de las ventajas que le otorgan sus recursos naturales, en especial los energéticos. Esta adaptación también le permite acelerar la reestructuración industrial y expandir el comercio, sin dejar de darles importancia a la planificación y la aplicación de políticas de mayor apertura que facilitan el enérgico desarrollo de la industria nacional, a pesar de enfrentarse a la actual tendencia decreciente del crecimiento económico.

La economía mundial, cuya recuperación es compleja, atraviesa actualmente por un profundo reajuste que nos obliga a todos a seguir dando muestras de nuestro interés en afrontar juntos las dificultades, compartiendo el mismo destino, y dar un fuerte estímulo a la economía real. Mientras los países en desarrollo promueven la industrialización y la urbanización, las naciones desarrolladas se enfocan también en la reindustrialización. En este contexto general, el fomento de la fabricación de equipos, la explotación de las materias primas y la provisión de servicios conexos mediante la ampliación de la infraestructura constituyen una buena receta de crecimiento económico y de respuesta a la presión a la baja.

Hoy en día, ante el constante avance de la globalización, los países se encuentran en distintos puntos de la cadena industrial, lo que explica la importancia de la cooperación internacional para el refuerzo de la infraestructura productiva. De acuerdo con las necesidades de cada país, se deben establecer líneas de producción de equipos y materiales de construcción, adoptar tecnologías avanzadas y acumular experiencias sobre gestión empresarial que permitan desplegar plenamente las ventajas comparativas y reducir con eficacia el costo de las obras de infraestructura. Esto facilitará tanto la diversificación industrial como el incremento el empleo, y redundará en beneficios de todos, en ganancias compartidas y en desarrollo conjunto; en último término, en el crecimiento estable, sostenido y equilibrado de la economía mundial.

La cooperación entre la República Popular China y esta región en el ámbito productivo se encuentra en su mejor momento, dado que nuestro país cuenta con la capacidad requerida para la fabricación de equipos y

con tecnologías integrales que ofrecen una excelente relación entre precio y calidad, mientras que América Latina y el Caribe necesita ampliar la infraestructura y actualizar el sector industrial. A esta cooperación se les pueden sumar las tecnologías avanzadas de los Estados Unidos y Europa a un costo relativamente bajo y desde un elevado punto de partida. Por ejemplo, el 30% de las piezas para la construcción de vagones de metro que China exportó al Brasil fueron fabricadas en Francia, en tanto que el 20% de los grandes componentes de los transbordadores producidos en China para el Brasil provenían de los Estados Unidos. Esto demuestra que la cooperación entre nuestro país y la región destinada a fortalecer la capacidad productiva podría favorecer a todos los involucrados.

Para desarrollar la economía real e impulsar la cooperación internacional, se requiere de una base financiera sólida, como la que ofrecería el Fondo de Cooperación Internacional en Capacidad Productiva, cuya creación anuncié en el Brasil. Por su naturaleza, este tipo de plataformas evita el surgimiento de burbujas financieras. En pocas palabras, representa una nueva alternativa de profundización de los vínculos Norte-Sur, que no solo supone la complementación del desarrollo industrial con inversiones en infraestructura y de los procesos de industrialización y reindustrialización, sino también de las finanzas y la economía real, lo que indudablemente contribuirá a la recuperación a escala mundial.

China, que en la actualidad es la mayor economía emergente, ha adoptado una serie de enérgicas políticas que la han convertido en un importante pilar de la economía global. Pese a la relativa ralentización de su crecimiento económico en los últimos años, este fue de un 7,4% en 2014 y de un 7% en el primer trimestre de 2015, lo que ha ido acompañado del aumento del empleo y el ingreso, como también de un notable ahorro de energía y una considerable reducción de las emisiones. En abril y mayo de 2015, la economía ha seguido mostrando una tendencia expansiva, traducida en la recuperación de la rentabilidad de las industrias y en mejores previsiones sobre el funcionamiento del mercado, que nos llevan a tener la convicción de que el desempeño económico se mantendrá dentro de límites razonables para materializar las metas de desarrollo socioeconómico fijadas para este año. En cuanto a nuestros objetivos futuros, seguimos aspirando a mantener un crecimiento mediano a superior y a seguir ascendiendo, lo que nos permitiría abocarnos a promover la reforma estructural, impulsar las actividades de emprendimiento e innovación surgidas de nuestro pueblo, incrementar la oferta de productos y servicios públicos, y explorar el inmenso potencial de desarrollo rural, rural y regional. En un nuevo ciclo

de apertura al exterior a un nivel más amplio, nos proponemos reforzar la cooperación por intermedio de nuestras empresas, lo que sin duda ofrecerá a todos los países del mundo nuevas posibilidades de desarrollo.

En esta segunda visita a la región en 12 años he comprobado que nuestros vínculos son cada vez más estrechos. La amistad que nos une desde hace mucho tiempo, a pesar del inmenso océano que nos separa, se ha fortalecido enormemente en los comienzos del presente siglo, y esto se refleja en una colaboración de alto nivel que aumenta día a día y se profundiza en distintos ámbitos. Actualmente, China es el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe, e incluso el primero en el caso de muchos de sus países. Paralelamente, la región es una de las que registran un aumento más acelerado de las exportaciones a China y se ha convertido en un importante receptor de nuestras inversiones extranjeras. En las mesas de millones de familias chinas se sirven frutas, vinos y carnes bovinas de origen latinoamericano y caribeño, y los turistas chinos que recorren las ciudades de la región reciben una cordial acogida, lo que demuestra que el interés de China por América Latina y el Caribe y el interés que esta despierta entre ustedes se realzan mutuamente.

En enero de este año, en el que se cumple el cuadragésimo quinto aniversario del inicio de las relaciones diplomáticas entre China y la región, se celebró en Beijing el Primer Foro China-CELAC, mecanismo que ofrece una nueva vía de cooperación bilateral. China está dispuesta a profundizar la cooperación con la región y a iniciar juntas una nueva etapa en el marco de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe. En ese camino, debemos esforzarnos por cimentar los pilares de amistad, confianza mutua, beneficio recíproco y cooperación que nos llevarán a afianzar las bases de nuestra comunidad.

El primer paso de este proceso debe ser la consolidación de la amistad tradicional y la confianza mutua en el plano político. Por no tener disputas históricas ni conflictos de intereses fundamentales, todos rechazamos por igual la injerencia externa y las políticas violentas. En ese contexto, reitero nuestro interés por estrechar aún más los vínculos de alto nivel y desplegar plenamente el potencial de los mecanismos bilaterales de consulta, con el propósito de coordinar nuestras políticas macroeconómicas y fortalecer el intercambio de experiencias sobre gobernabilidad, para superar con una visión adecuada y de largo alcance los problemas que pudieran dificultar nuestras relaciones. China y esta región deberían intensificar aún más su colaboración y reforzar su coordinación, para adoptar una postura común con respecto a asuntos de tanta trascendencia como la reforma de la

estructura financiera internacional, las negociaciones para la suscripción de un nuevo acuerdo sobre las emisiones de carbono, la formulación de la agenda para el desarrollo después de 2015 y la ciberseguridad, a fin de forjar una red global y equilibrada de asociaciones que beneficien a todos, junto con salvaguardar mejor los intereses comunes y defender el derecho a voz de los numerosos países en desarrollo.

Cuando se celebra el septuagésimo aniversario de la victoria contra el fascismo en la segunda guerra mundial y de la fundación de las Naciones Unidas, permítanme recordar al escritor mexicano Alfonso Reyes, quien dijo “solo las figuras cargadas de pasado están ricas de porvenir”. Esa mirada retrospectiva nos recuerda con especial vehemencia lo difícil que es alcanzar la paz y el desarrollo. Ante esa realidad, China está dispuesta a seguir defendiendo, en conjunto con los países de América Latina y el Caribe, la equidad y la justicia en el plano internacional, y a promover la paz, la estabilidad y el desarrollo mundiales.

El segundo aspecto importante del proceso al que me referí anteriormente es el perfeccionamiento y la actualización de la cooperación económica y comercial. En los últimos días, China suscribió con el Brasil, Chile, Colombia y el Perú acuerdos marco sobre inversión y cooperación en materia de capacidad productiva, que impulsan la ejecución conjunta de megaproyectos como el ferrocarril bioceánico. También ha suscrito más de 70 acuerdos de colaboración sobre energía, minería, construcción de obras de infraestructura y centrales nucleares, e innovación científica y tecnológica cuyo valor supera los 30.000 millones de dólares. En la clausura de la Cumbre Empresarial China-Brasil propuse una nueva modalidad de cooperación que responda a las necesidades de los países de la región y nos permita desplegar las ventajas comparativas de ambas partes. Específicamente, proponemos explorar el modelo de cooperación “3x3”, consistente en la apertura conjunta de tres grandes vías: logística, energética e informática; una interacción virtuosa entre las empresas, la sociedad y el gobierno, y la ampliación de los canales de financiación, es decir de los fondos, los créditos y los seguros.

Con el propósito de elevar el valor agregado de los principales rubros de exportación de América Latina y el Caribe, nuestro gobierno estimula a las empresas chinas a invertir en la región y cooperar con los países que la integran en el procesamiento integral de productos energéticos, mineros y agrícolas, así como en la fabricación de maquinarias y materiales de construcción, la siderurgia, y las industrias química y de alimentos. Podemos explorar juntos la posibilidad de establecer zonas económicas especiales y polígonos industriales, como también entablar negociaciones encaminadas

a facilitar el comercio y la inversión, entre otras cosas mediante tratados de libre comercio. En la Cumbre anuncié también la creación de un fondo especial de cooperación industrial entre China y la región, al que nuestro país aportará 30.000 millones de dólares, con el fin de respaldar la pronta materialización de nuestra cooperación en materia de capacidad productiva e inversiones.

En tercer lugar, es necesario tomar múltiples medidas para impulsar el intercambio cultural. Esperamos trabajar juntos con miras a la celebración en 2016 del Año del Intercambio Cultural entre China y América Latina y el Caribe, como parte del cual podríamos establecer un mecanismo de diálogo entre civilizaciones, que se enmarcaría en el Foro China-CELAC. Uno de los aspectos destacados de ese diálogo sería la traducción de obras clásicas de la cultura y el pensamiento de nuestras naciones, que contribuya a ampliar el conocimiento mutuo. Todas las partes deberían fortalecer, asimismo, el intercambio de experiencias y la colaboración en ámbitos que nos permitan realzar el bienestar social, como la urbanización, la reducción de la pobreza, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Ya hemos comenzado a aplicar las medidas acordadas en el Foro China-CELAC para fortalecer el intercambio cultural. En particular, China se ocupará de organizar un campamento de intercambio y las actividades de capacitación de dirigentes jóvenes de nuestros países. Posteriormente, activaremos el programa de diálogo entre estudiosos jóvenes de China y América Latina y el Caribe y aumentaremos las becas gubernamentales que se otorgan actualmente, para que profesores y estudiantes de español y portugués de las universidades chinas reciban formación en los países de esta región. Todo esto contribuirá a la construcción de un verdadero puente sobre el Océano Pacífico, que una las almas de nuestros pueblos gracias a un mayor intercambio cultural.

El cuarto punto al que deseo referirme es el relativo a la innovación y el perfeccionamiento conjuntos de los mecanismos de cooperación. China está dispuesta a ampliar la cordial colaboración con los países de la región, aprovechando adecuadamente las posibilidades abiertas en el Primer Foro China-CELAC e instancias tales como la Cumbre Empresarial, el Foro de Políticos Jóvenes, el Foro de la Amistad entre las Sociedades Civiles y el Foro de Asuntos Jurídicos entre China y América Latina y el Caribe; celebrar las primeras reuniones de los subforos de cooperación sobre desarrollo de la infraestructura, innovación científica y tecnológica y energía, y aplicar debidamente los acuerdos de financiación suscritos en el primero de ellos. Asimismo, China está abierta a seguir intensificando el diálogo y la colaboración con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR),

la Comunidad del Caribe (CARICOM), el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, entre otras organizaciones regionales, a fin de desplegar las ventajas comparativas de todos y cada uno de los países que las integran, y tejer una red de cooperación multilateral y multidimensional.

La CEPAL, que es el centro más importante de investigación de la región y activa promotora de la cooperación y la integración regionales, ha formulado nuevas teorías económicas aplicables a los países en desarrollo. La versión en chino de la *Revista CEPAL* cuenta con numerosos lectores en China, y me permito expresar mis sinceros agradecimientos a los países miembros de la Comisión por su aporte a nuestra cordial cooperación.

Chile siempre ha sido reconocido como “el país del fin del mundo” y hace muchos años que deseaba conocerlo. Mi visita coincide con el cuadragésimo quinto aniversario del establecimiento de relaciones entre la República Popular China y Chile, y puedo afirmar que nuestros lazos siempre han sido una de las prioridades de nuestras relaciones con América Latina y el Caribe. En la exitosa reunión de trabajo que sostuvimos con la Presidenta Bachelet, decidimos establecer en Santiago el primer banco regional de transacciones en nuestra moneda. China ofrecerá a Chile una inversión de 50.000 millones de yuanes para contribuir a los proyectos de cooperación entre empresas de los dos países en lo que respecta al fomento de la capacidad productiva, con la esperanza de que Chile desempeñe un papel aún más relevante en el fortalecimiento de las relaciones con la región.

El famoso poeta chileno Pablo Neruda escribió “Nadie detiene el río de la aurora”. El escritor chino Xin Qiji, de la dinastía Song, dijo “Las montañas verdes no pueden impedir que las aguas corran hacia el oriente”. En el horizonte del mundo, ya vislumbramos el ascenso de América Latina y el Caribe, Asia y África, en una verdadera aurora del desarrollo y el progreso de la sociedad humana. China está dispuesta a aunar esfuerzos con los países de esta región, para aportar su grano de arena a la construcción de un hogar común y trabajar juntos por un mundo más hermoso.

Gracias.

## **Honduras en la senda del desarrollo: la nueva visión de la integración regional**

---

**Juan Orlando Hernández**

Presidente de Honduras

Es una enorme satisfacción haber sido invitado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para conversar con ustedes. Ante todo, quiero agradecer muy especialmente a la Presidenta Bachelet por haber facilitado la celebración de las reuniones que hemos tenido con los sectores privado y académico, así como con el Gobierno de Chile, y que son un excelente complemento de este encuentro.

Celebramos estar en esta sede de la CEPAL, organismo que representa un importante aspecto de la institucionalidad regional desarrollada a lo largo de las últimas décadas y que desde su fundación en febrero de 1948 ha hecho aportes de gran trascendencia a la región, entre los que destaco su influencia en el giro que se le dio al concepto de integración en Centroamérica. Tan relevante como lo anterior es la importancia fundamental otorgada por la CEPAL a la equidad y su relación con el proceso global de desarrollo, que concuerda con las notables coincidencias de nuestros países en cuanto al reconocimiento de la reducción de las desigualdades como un compromiso histórico e ineludible para nuestra generación.

Quisiera recordar la misión y la responsabilidad delegadas en la CEPAL, así como la crucial importancia que estas tienen para América Latina cuando no solo hemos logrado profundizar los procesos de globalización, sino que

■ Conferencia dictada en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 28 de mayo de 2015.

también hemos fortalecido el comercio y las inversiones intrarregionales. Por otra parte, considero que en el ámbito intrarregional hay espacios no cubiertos, poco atendidos, que podrían traducirse en oportunidades de rápido crecimiento económico, dadas las similitudes históricas, culturales, económicas y sociales de nuestra región.

Afirmo con esperanza y renovado entusiasmo que Honduras está cambiando y que en los 16 meses transcurridos desde el comienzo de nuestro mandato hemos enfrentado problemas de carácter estructural que durante décadas constituyeron un obstáculo para el pleno desarrollo económico y social de Honduras.

En materia de seguridad, y como lo demuestran las cifras, hemos conseguido logros muy importantes, en particular en la lucha contra el narcotráfico, que es la principal causa de la violencia, la delincuencia común y el crimen organizado. Es preciso que se reconozca el esfuerzo de Honduras por recuperar la paz y la tranquilidad, que en el fondo es también una lucha contra la impunidad. Asimismo, hemos tomado medidas de amplio alcance para consolidar la seguridad ciudadana, que se extiende al deporte, la cultura y la convivencia. Con tal objeto, hemos creado 30 observatorios de violencia que permiten a las comunidades y a la sociedad en su conjunto analizar la evolución de la delincuencia y desplegar actividades que no se limitan a la represión del delito.

En materia macroeconómica, hemos logrado grandes avances que condujeron a la suscripción de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, organismo que actúa como guía en la conducción económica del país. Estamos abocados a mejorar el clima de inversión y recuperar la confianza del sector privado nacional, que históricamente ha representado la base de la inversión en el país. En este marco, hemos iniciado un ambicioso programa de fomento de la inversión extranjera, las exportaciones y el turismo. Honduras está cambiando en muchos planos, entre los que quisiera destacar el incremento de las facilidades para hacer negocios y la educación de la fuerza laboral, tanto en el sistema universitario público como en la enseñanza primaria y secundaria, porque sabemos que la capacitación de nuestros recursos humanos es fundamental para competir en el mundo actual. Además, estamos invirtiendo 1.600 millones de dólares en la modernización de la infraestructura, que esperamos nos permita convertirnos en un gran centro logístico regional, y hemos iniciado la construcción del centro cívico y gubernamental de Tegucigalpa, destinado a albergar en un solo lugar todas las oficinas públicas y en el que se invertirán más de 240 millones de dólares.

Honduras ha registrado un gran crecimiento económico, que en los últimos cinco años supera el promedio regional. Concretamente, en el primer trimestre de 2015 el crecimiento es de un 3,7% en comparación con un 3,66% regional, lo que ha sido reconocido por la CEPAL.

Lo que estamos tratando de lograr se podría resumir en cinco puntos: aumentar el PIB, captar divisas, crear empleo y mejorar la situación social y ambiental. Tenemos a nuestro favor condiciones que hacen de Honduras una alternativa interesante para la inversión extranjera directa, entre otras la disponibilidad de mano de obra y de tierras, la existencia de zonas francas con atractivos regímenes impositivos, y ventajas agrícolas y climáticas. También tenemos notables ventajas en la minería, específicamente cerca de 30 zonas mineras inexploradas que sirven de garantía para un anticipo de recursos que nos permita el pago de las deudas contraídas, la ampliación de la infraestructura y el desarrollo del país en general.

Honduras se encuentra en el centro del continente americano y de la ruta que comunica a Asia con Europa, la de mayor intensidad de actividades de todo el mundo. Panamá está ampliando su canal y llegará a absorber el 20% de la demanda de tránsito marítimo global. ¿Qué pasará con el 80% restante? Nosotros apostamos a atraer por lo menos el 5%. Nuestro principal puerto en el Caribe, Puerto Cortés, que funciona como la primera alianza público-privada, se ha convertido en el más competitivo de la región y estamos planificando la construcción de dos nuevos megapuertos —en Amapala, en el golfo de Fonseca, y en Puerto Castilla, en el Caribe—, ambos con una profundidad que supera los 25 y 30 metros, respectivamente, y bahías naturales con capacidad para recibir barcos de segunda y tercera generación sin tener que dragar. Estamos preparados para iniciar el diseño de estos dos puertos, para cuya operación nos hemos puesto en contacto con las empresas portuarias más importantes del mundo, algunas de las cuales —del Japón, de la República de Corea y de los Países Bajos— ya nos han manifestado su interés.

Una vez construidos estos dos puertos, podremos unir Puerto Cortés con Puerto Castilla mediante un corredor turístico que corra paralelo a la costa atlántica. Ya hemos iniciado la construcción de un corredor agrícola que llegará hasta Amapala en el Pacífico, y en un año y medio llegaremos al Pacífico con una autopista de cuatro carriles. Esa red de puertos y de autopistas interconectados que unen la frontera de El Salvador con la de Nicaragua permitirá que el Golfo de Fonseca deje de ser una fuente de conflictos para convertirse en un polo de desarrollo que beneficie a los tres países.

También estamos muy cerca de concretar otro sueño postergado por mucho tiempo: la habilitación del aeropuerto de Palmerola en el centro del país, en el valle de Comayagua, que nos permitiría participar activamente en el intercambio comercial del continente y del mundo, y que ofrece enormes posibilidades de convertirse en un importante centro de distribución y provisión de servicios logísticos regionales y mundiales.

No puedo dejar de mencionar que hemos suscrito tratados de libre comercio con los países que representan los mercados de consumo más importantes del mundo, entre otros con los Estados Unidos, el Japón, México, Panamá, Colombia, Chile, la República Dominicana y la provincia china de Taiwán. Hemos firmado un acuerdo de asociación con la Unión Europea, el 1 de octubre de este año entrará en vigor el tratado de libre comercio con el Canadá y mañana firmaremos el tratado de libre comercio con el Perú. Pronto formalizaremos la unión aduanera entre Honduras y Guatemala, la primera del continente americano, que cuenta con un mercado de 23,5 millones de personas, un PIB de 73.000 millones de dólares, un intercambio comercial que supera los 35.000 millones de dólares, 11 puertos marítimos certificados para operaciones internacionales y seis aeropuertos internacionales. También hemos suscrito un acuerdo parcial con el Ecuador y participamos en la zona de libre comercio de Centroamérica, que agrupa a más de 40 millones de consumidores y se irá convirtiendo en una completa unión aduanera. Como ven, el potencial es enorme.

En este mismo ámbito, quisiera destacar el aumento de las exportaciones intrarregionales, que en 2014 ascendían a 7.898 millones de dólares. Ese crecimiento, que se debe en gran medida a la buena orientación de la CEPAL, hizo posible la expansión económica de todos los países de Centroamérica, que nos permite ofrecer ejemplos concretos de lo adecuado que puede ser para toda América Latina.

Otro proyecto importante en el que estamos participando es la construcción de un gasoducto que unirá México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que nos otorgó un préstamo no reembolsable de 1.500 millones de dólares, en 30 meses deberían completarse los estudios previos y esperamos que los Estados Unidos se sumen a este proyecto, ya que la infraestructura de que disponen facilitaría la construcción del gasoducto y la reducción del costo de la energía a casi la mitad.

Con el propósito de combatir las causas de la migración, Honduras propuso a los Gobiernos de El Salvador y Guatemala la formulación de un plan que denominamos "Alianza para la Prosperidad". En el caso de

Honduras, la alianza se basa en nuestro programa de gobierno para el período 2014-2018, que llamamos “Plan de todos para una vida mejor”. Algunos de los principales objetivos de nuestra propuesta son la creación de mejores oportunidades para la población más pobre mediante el fomento de la actividad económica y el desarrollo del capital humano, y la disminución de los índices de violencia y delincuencia. De esta manera, apuntaríamos a la raíz de la migración y la delincuencia. Para eso es necesario que los países productores de drogas en el sur de América, los países consumidores de drogas en el norte del continente y los de tránsito como el nuestro asumamos una responsabilidad compartida pero diferenciada. El Presidente de los Estados Unidos ha asumido ese compromiso, el Secretario General de las Naciones Unidas también nos apoya, hoy hemos solicitado el apoyo de Chile y esperamos que en la próxima cumbre del Sistema de la Integración Centroamericana estén presentes México y Colombia, para que impulsemos esta iniciativa de trascendental importancia.

Actualmente Honduras participa en calidad de observador en la Alianza del Pacífico y el Acuerdo de Asociación Transpacífico, de los que aspiramos a ser miembros plenos, para así acceder en condiciones preferentes a los más exigentes mercados internacionales. Con el propósito de ampliar las posibilidades de exportación de nuestros productos, creamos el Consejo Nacional de Inversiones, que está presidido por el sector privado. Esperamos que este organismo nos permita elevar la competitividad, aprovechando la imagen-país desarrollada recientemente como parte de nuestro ambicioso programa de proyección internacional.

La entrada en vigor de la ley de protección y promoción de las inversiones ofrece nuevas oportunidades a la iniciativa privada, entre otras cosas mediante el establecimiento de mecanismos innovadores de arbitraje para la solución de controversias y la adopción de un sistema de tramitación rápida de proyectos prioritarios para el país. A esto se le suman la ley de promoción de alianzas público-privadas, la ley del empleo por hora y la ley de zonas de empleo económico y social, todas aprobadas desde el año 2012. Estas leyes forman parte de un nuevo marco legal, basado en muchas de las mejores prácticas existentes y las lecciones aprendidas en América Latina.

A continuación, quiero referirme al concepto de zonas de empleo económico y social, que algunos expertos han definido en inglés como *LEAP zones (legal, economic, administrative and political zones)*. Este concepto de zonas jurídicas, económicas, administrativas y políticas es más amplio que el de las zonas francas, zonas económicas o zonas para maquila tradicionales. Se trata de núcleos, de los que ya existen más de 3.500 en todo el mundo, que se caracterizan por la provisión de servicios con alto valor agregado.

En Honduras ofrecerán una nueva institucionalidad aplicable en áreas delimitadas, en las que se aplicarán las mejores prácticas globales en materia económica, laboral y comercial que han permitido crecer de manera acelerada a otras sociedades. Para su adopción, estudiamos las zonas económicas de China, Singapur y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China); las analizamos con una serie de economistas y académicos, y finalmente modificamos la Constitución para dotarlas de un estatuto constitucional. Asimismo, contamos con la asesoría de una comisión de buenas prácticas integrada por representantes del mundo académico y de los inversionistas internacionales, que darán el respaldo moral de personalidades reconocidas a nivel mundial a las actividades que emprendamos en esas zonas económicas de desarrollo y empleo.

Honduras cuenta con 2,4 millones de hectáreas de tierras con potencial agrícola, pero este solo se aprovecha plenamente en un 15% del total, por lo que una de nuestras aspiraciones es que la explotación de toda esta superficie permita al país convertirse en el mayor productor de alimentos de Centroamérica y el Caribe. Según estudios internacionales, en el año 2050 América Latina y el Caribe podrían concentrar el cultivo de más de un tercio de los alimentos que se produzcan en todo el mundo, y esto representa una gran oportunidad. Además, Honduras cuenta con la reserva forestal más extensa de Centroamérica y el Caribe, y nuestros bosques productivos son los más importantes de la región.

Por ser uno de los países más vulnerables a los desastres climáticos, hemos establecido un equipo especial con el fin de iniciar un agresivo programa de protección del medio ambiente. En este marco, nos proponemos sustituir los fogones tradicionales por ecofogones capaces de reducir más de un 70% el consumo de leña, porque cada ecofogón instalado en un hogar hondureño evitará la tala de 15 árboles de tamaño mediano por año. Y la población está asumiendo el reto. De hecho, esta semana inauguraremos la primera planta de fabricación de ecofogones, que también se distribuirán en los demás países de Centroamérica y en el sur de México bajo el auspicio del “Plan de todos para una vida mejor”.

Como ustedes saben, somos la cuna de la civilización maya y en nuestro territorio se encuentra Copán, que fue su centro más importante y ha sido declarado patrimonio de la humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Ciudad Blanca y la bahía del Caribe hondureño son conocidas mundialmente, no solo por la belleza extraordinaria de sus playas sino también porque están rodeadas

por el segundo arrecife vertical más grande del planeta. Más de un millón de visitantes por año dan testimonio de la riqueza de la zona y su enorme atractivo turístico.

Honduras acoge también a muchas empresas mundiales importantes, entre otras Lear Corporation, que fabrica piezas para automóviles y cuya planta hondureña se ha convertido en la más grande del mundo. El nivel de productividad de la mano de obra nacional es extraordinario, lo que nos otorga competitividad en ámbitos como la maquila y la agroindustria. Somos el mayor exportador de textiles, de tilapia y de camarones de Centroamérica y el Caribe; el sexto mayor exportador de café del planeta, debido a que nuestros cafés especiales se encuentran entre los más valorados en el mercado global, y somos uno de los mayores exportadores de puros de calidad *premium*, que gozan de prestigio en todo el mundo.

Por todo esto, los invitamos a conocer Honduras y a compartir el impulso que nos lleva a crear las condiciones necesarias para ocupar un lugar destacado en el futuro de nuestro continente. Estamos seguros de que la integración regional y la proyección internacional nos fortalecerán, y de que esa nueva fuerza nos abrirá posibilidades que serán reconocidas por el concierto de las naciones y por los inversionistas internacionales.

Me declaro un fiel creyente en el poder gigantesco de cambio y progreso que inspira la actitud emprendedora del sector privado. Me declaro heredero de los ideales de los grandes hombres que construyeron con sus propias manos lo que hoy somos como nación y como región, y tengo la firme convicción de que el desarrollo económico debe ir aparejado de un crecimiento social. Lo que observo en mi país me permite creer que esto es posible y les doy un par de ejemplos para demostrarlo. El 90% de la producción de café de Honduras, que es la sexta potencia cafetalera del mundo, proviene de pequeños agricultores. Contamos, además, con unas 35.000 microempresas exitosas, en su mayoría de madres solteras, que están siendo contratadas por muchas de las grandes empresas.

Amigas y amigos, muchas gracias por su tolerancia. Es un verdadero privilegio tener esta oportunidad de compartir con ustedes algunos esbozos de la situación actual de Honduras, de nuestra esperanza en el potencial de Centroamérica y de lo que puede lograr América Latina gracias a una mayor integración económica. Centroamérica, guiada por las recomendaciones de la CEPAL, ha logrado grandes avances en el comercio intrarregional y esperamos que nuestra experiencia sea tomada en cuenta en toda la región.



## La superación de la pobreza mundial y el manejo del cambio climático

---

**Lord Nicholas Stern**

Economista y académico

Es un gran privilegio para mí estar en la CEPAL. Soy economista de desarrollo y académico; a eso me dedico y en cierto modo esa es la razón por la que me pidieron que hiciera el Informe Stern sobre la economía del cambio climático, porque, como economista, estuve profundamente interesado en el desarrollo de las políticas de crecimiento, aunque no había estudiado el tema de cambio climático. De modo que el objetivo fue analizar la economía con una nueva mirada, particularmente la economía de la política.

Para un economista del desarrollo, estar en la CEPAL es un privilegio. Comencé a enseñar economía del desarrollo en Oxford en 1970 y el nombre de Raúl Prebisch siempre aparecía en nuestro programa de estudios. Estar en una sala que lleva su nombre es un privilegio especial y encontrarme en un ámbito de tanta profundidad intelectual y tanta experiencia en el desarrollo es extraordinario; es como estar en una universidad en un sentido amplio, una universidad que va mucho más allá del simple estudio de una materia.

Permítanme resumir mi argumento sobre el cambio climático. En primer lugar, diré que los riesgos son inmensos. Nos arriesgamos a transitar un camino con temperaturas y clima nunca experimentados por el ser humano, lo que podría tener consecuencias devastadoras y, para muchas personas, consecuencias en

la propia existencia. Por ello, la magnitud de la respuesta también debería ser de gran escala. Más adelante voy a referirme a la magnitud de las medidas necesarias, particularmente en términos de reducción de emisiones.

En segundo lugar, voy a señalar los peligros de la postergación. Estamos ante un proceso con efectos de trinquete, de flujos de emisiones que forman *stocks* o concentraciones en la atmósfera; esto significa que cuanto más tarde abandonemos este proceso generador de altas emisiones, mayores serán las concentraciones. Por supuesto que demorarse en la acción también implica otros peligros, particularmente el efecto de encadenamiento a una trayectoria de crecimiento basado en las inversiones en bienes de capital e infraestructura. Si seguimos dependiendo de bienes de capital e infraestructura que derivan en grandes emisiones de carbono, la situación se mantendrá durante décadas, haciendo que el cambio sea mucho más difícil y costoso. Entonces, el segundo punto es el peligro de la postergación.

El tercer punto es que el camino alternativo de la transición hacia una economía baja en carbono es extremadamente atractivo. Los costos se reducen, aumenta nuestra comprensión sobre la contaminación que tenemos que evitar; los ejemplos son muchos. Este es el único camino de crecimiento posible, ya que la historia de crecimiento elevado eventualmente se destruirá a sí misma. Entonces, este es el único camino serio de crecimiento sostenible. En otras palabras, no hay competencia ni dicotomía entre el crecimiento y el desarrollo, por una parte, y la responsabilidad climática, por la otra, y la sugerencia de que existe una disyuntiva entre ambas ha sido un verdadero problema para el debate internacional. Nos estamos dando cuenta de que esa dicotomía es falsa.

Finalmente, voy a referirme a la ruta de Copenhague a París, es decir, en Copenhague se realizó el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 15) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y en París se realizará el 21º período de sesiones de la Conferencia (COP 21). Se puede pensar que, si estuvieron conversando durante 21 años, no hay razón para que lleguen a un acuerdo en esta ocasión. Yo les daré las razones.

Como dije antes, el problema está centrado en el desarrollo económico. Podría pensarse que se trata de la economía del cambio climático, y así es, pero todo forma parte del desarrollo económico. Eso es lo que hacemos los economistas del desarrollo, eso es lo que hacen aquí en la CEPAL.

Quiero enfatizar también que este es un momento especial. Ya tenemos concentraciones de gases de efecto invernadero de 400 partes por millón de CO<sub>2</sub> o 450 partes por millón de CO<sub>2</sub> equivalente, lo que se acerca mucho

a la meta razonable de que la temperatura no aumente más de dos grados. Esta es una historia de incertidumbre y, por supuesto, no se puede estar completamente seguro de los resultados, pero lo que está claro es que es necesario reducir las emisiones y las concentraciones. La probabilidad de alcanzar la meta de dos grados es razonablemente alta, a veces un 50%, a veces dos tercios, según cómo se considere. Si queremos tener dos tercios de probabilidades de alcanzar la meta de dos grados, debemos ser más rigurosos con las emisiones que si queremos tener un 50%.

Pero ya estamos muy cerca del límite que nos permitiría alcanzar la meta de dos grados, y, dado el efecto de trinquete de las concentraciones ya descrito, esto significa que tenemos que actuar muy rápidamente para tener la oportunidad de alcanzar ese objetivo. El segundo punto es que la estructura de la economía mundial está cambiando drásticamente. Esto ocurre desde hace 20 o 30 años, o tal vez más, y el peso de la producción económica se está moviendo hacia los mercados emergentes de los países en desarrollo, porque estos han crecido a mayor velocidad. La división internacional del trabajo registró un profundo cambio. Esta dinámica va a continuar; aún ocurrirán muchas transformaciones más en este proceso, por ejemplo, una rápida urbanización. Desde ahora hasta mediados de este siglo, la población de las ciudades crecerá del 50% de 7.000 millones de personas al 70% de 9.000 millones aproximadamente, lo que significa un aumento de población urbana de 3.500 millones a 6.500 millones de personas. Es un cambio extraordinario que ocurrirá solo una vez, ya que el porcentaje de personas que viven en ciudades se elevará y luego comenzará a reducirse; esperamos que hacia la mitad del siglo el crecimiento poblacional empiece a desacelerarse e incluso a estabilizarse.

Tenemos que pensar en las consecuencias que tendrá esa tasa de urbanización. Durante ese proceso se realizarán grandes inversiones en infraestructura y en sistemas de energía, a medida que aumenten los niveles de ingresos en más y más países y se registre una elevada elasticidad-ingreso de la demanda de energía.

Entonces, ocurren dos cosas: un período crítico de reducción de emisiones y, al mismo tiempo, un período extraordinario en que se realizan grandes inversiones para la transformación. La forma en que manejemos estas dos situaciones es fundamental. Por eso digo que este es un momento especial y que los próximos 20 años determinarán si construimos ciudades contaminadas, congestionadas, con dificultades, antieconómicas, o edificamos ciudades más limpias, menos congestionadas, con menor despilfarro, mucho más atractivas y mucho más productivas. En gran medida, esto estará determinado por lo que podamos hacer en los próximos

20 años. Al mismo tiempo, esos 20 años determinarán el logro de la meta de dos grados. Este es un momento extraordinariamente interesante porque las oportunidades son enormes, pero también es preocupante, ya que, si perdemos la oportunidad, dejaremos a nuestros hijos y nietos en una situación muy difícil.

Este es un momento decisivo y, como mundo, no somos muy buenos en actuar con rapidez, en reconocer la urgencia de la acción. Si esperamos diez años, se habrá perdido mucho tiempo y se acrecentarán enormemente nuestras dificultades.

El cambio climático y la superación de la pobreza están entrelazados y hay dos desafíos definitorios en este siglo. Si fallamos en uno, fallamos en el otro. Obviamente, si no logramos manejar el cambio climático, crearemos un ambiente tan hostil que se revertirán los grandes logros en materia de desarrollo observados en las últimas décadas.

Por otra parte, si tratamos de manejar el cambio climático poniendo barreras a la superación de la pobreza en los próximos 20 años, no tendremos la unidad que necesitamos para actuar con fuerza. Por lo tanto, si fallamos en un objetivo, fallamos en el otro. Afortunadamente, como expondré más adelante, es posible combinar ambas metas; de hecho, la única manera de combatir la pobreza y manejar el cambio climático es reconocer que los dos temas están entrelazados. No hay ninguna dicotomía entre el crecimiento con desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, por una parte, y la responsabilidad climática, por la otra.

No voy a dar demasiados detalles sobre la magnitud del problema que enfrentamos. Solo diré que tenemos alrededor de 450 partes por millón de CO<sub>2</sub> equivalente, y estamos agregando ahora unas 2,5 partes por millón al año, cifra que está en aumento. Si se mantiene este mismo escenario, en un siglo se agregarían en promedio alrededor de 3 partes por millón al año, de modo que se pasaría de 450 a 750 partes por millón. Este volumen de 750 partes por millón está asociado con un aumento de la temperatura de 4° C o 5° C. No se ha visto en el planeta un aumento como este en unos tres millones de años. Para dar una idea de la magnitud de ese incremento, diré que la temperatura actual está 4° C o 5° C por arriba de la correspondiente a la última era de hielo.

Estos cambios son enormes, tanto en términos de la geografía existente cuando teníamos cuatro o cinco grados menos de temperatura como en términos del tiempo de vida de la raza humana. El *homo sapiens* existe desde hace unos 250.000 años, pero la civilización se desarrolló principalmente en el período Holoceno, desde el final de la última era de hielo, y esto

ocurrió porque el clima del planeta ha sido muy favorable y estable desde entonces; aprendimos a cultivar cereales, tuvimos un exceso de producción y nos volvimos sedentarios; mientras los cereales crecían, comenzamos a formar pueblos donde había artesanos y universidades, entre otras cosas. Es decir que, en realidad, nuestra civilización vivió durante 7.000 años con un rango de temperatura muy estrecho, de más o menos 1° C. Ya estamos en el límite de ese rango y una variación de dos grados estaría muy lejos de nuestra experiencia en el Holoceno y crearía un mundo con puntos de inflexión muy marcados que darían origen a cambios irreversibles.

Por lo tanto, no es sorprendente que los científicos digan que un aumento de 2° C es peligroso. Hay claras razones por las que este tema debe tomarse con seriedad. Un aumento de 3° C o 4° C haría que Europa Meridional se viera como el desierto de Sahara, que Bangladesh quedase bajo el agua, que desapareciera casi toda la nieve de los Andes y el Himalaya, que los huracanes fuesen mucho más fuertes de lo que son ahora porque se desatarían con mucha rapidez y de forma no lineal con la temperatura de la superficie del agua, porque de allí proviene la energía de los huracanes.

Por lo tanto, las consecuencias de los aumentos de temperatura que podríamos observar en 100 años, que es un período extremadamente corto teniendo en cuenta la experiencia de la raza humana, serían devastadoras. Vivimos en determinado lugar porque hay puertos, corren ríos, podemos producir ciertos cultivos y participar en ciertas actividades. Estas razones podrían modificarse debido al cambio climático; las razones para vivir en determinado lugar y la forma en que nos ganamos la vida se transformarían, por lo que cientos de millones o probablemente miles de millones de personas tendrían que trasladarse, lo que representa un conflicto de gran escala. Y no se podrían eliminar las razones de conflicto porque estarían arraigadas en las mismas concentraciones atmosféricas que habríamos creado. Por lo tanto, es muy importante considerar todo lo que está en juego.

Ahora bien, ¿por qué asumiríamos todos esos riesgos si hay mucho por hacer para disminuirlos radicalmente? Veremos qué acciones podemos realizar para reducirlos, pero antes permítanme desviarme un poco para referirme al rumbo que se tomará en París. Sabemos que el nivel probable de flujos totales que tendremos en 2030 se acerca a las 50 gigatoneladas. La suma total de las emisiones previstas de los distintos países que estarán presentes en París oscila entre 55 y 60 gigatoneladas. Entonces, en lugar de reducir las emisiones a 40 gigatoneladas o menos, que es lo que necesitaríamos para mantener la meta de dos grados empezando ahora, las subimos a 55 o 60 gigatoneladas. Si en las primeras etapas ya estamos por arriba de la senda necesaria para no superar los dos grados, entonces

tendremos que reducir las emisiones en las últimas etapas, porque lo que cuenta es la suma total de emisiones a lo largo del tiempo, porque lo que importa son las concentraciones, el *stock* de gases de efecto invernadero.

Teniendo en cuenta dónde estamos parados, a fines del siglo, el total de emisiones netas debería ser igual a cero. Para alcanzar esa meta, probablemente necesitaremos tener cero emisiones de electricidad en todo el mundo a mitad del siglo. Si vamos a tener un total neto mundial igual a cero, algunos sectores tendrán que tener un resultado negativo, porque otros tendrán resultado positivo. Observen la magnitud del cambio. Cálculos similares indican que podemos quemar y capturar menos de la mitad de las reservas de hidrocarburos establecidas.

Se trata de producir un cambio radical y se puede pensar que es demasiado radical, que no es posible. Pero yo creo que sí es posible y que sería muy interesante. Es importante recordar que cuando decimos que es demasiado difícil o que es imposible, en realidad estamos diciendo que podemos hacer algo todavía más difícil: elevar la temperatura del mundo 3° C, 4° C o más. Eso es mucho más difícil que reducir las emisiones en términos de las consecuencias en los niveles de ingresos. De modo que ese es el punto adonde necesitamos llegar en relación con el manejo del riesgo que mencioné antes. La pregunta entonces es: ¿cómo podemos lograrlo?

Comenzaré con lo que creo que hemos aprendido desde la conferencia de Copenhague: empezamos a prestar atención a los estudios. Con Felipe Calderón, ex Presidente de México, dirigimos un estudio titulado *Better growth, better climate*, publicado hace un año, en el que examinamos a fondo las inversiones en infraestructura, evaluamos las posibilidades y concluimos que no habría que desembolsar mucho más para hacer esas inversiones de manera más ecológica, sino tomar las medidas necesarias para reducir las emisiones. Eso significa, entre otras cosas, ser más eficiente en el uso de la energía y considerar los beneficios de reducir la contaminación del aire como un rendimiento de las inversiones. Entonces, las inversiones fundamentadas en un análisis básico de costo-beneficio sin cambio climático serían también aquellas que ofrecerían mayor reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Considero que hay una comprensión más profunda de los peligros de la postergación, por las razones que ya mencioné, particularmente en términos del crecimiento de las ciudades. Pero hay otro asunto que llegamos a comprender mucho mejor en los últimos tres o cuatro años: el costo de la contaminación del aire, y esto se debe a la observación por satélite y a los estudios realizados por epidemiólogos y médicos en general sobre los efectos de la contaminación en la salud. Es decir que, gracias a la observación satelital, podemos

saber mucho mejor dónde está la contaminación y, gracias a la medicina, conocemos mucho mejor sus consecuencias. La observación satelital de la contaminación del aire es bastante reciente y nos permite saber, por ejemplo, que hay 2,5 partículas por millón en toda la costa oriental de China y no solo en las ciudades, porque se trata de partículas pequeñas transportadas por el viento, las que resultan más nocivas porque penetran en los pulmones. Es decir que la zona contaminada es mucho más grande de lo que se pensaba. Este problema causa gran preocupación y China está haciendo grandes esfuerzos para medir la contaminación del aire en distintos lugares. Según un estudio de Berkeley Earth, la contaminación del aire de las ciudades chinas equivale a fumar 40 cigarrillos por día y provoca la muerte de 4.000 personas diariamente. Estos costos son enormes, especialmente para los niños, que no logran recuperarse del daño sufrido. Sabemos que, al dejar de fumar, una persona puede recuperarse del daño producido por el tabaco en pocos años o tal vez meses, pero en los niños, las dificultades causadas por la contaminación son permanentes.

El caso de la India es mucho peor que el de China. En marzo, cuando volé de Beijing a Delhi, la concentración de PM2.5 en Beijing era de 100. Cuando bajé del avión, la concentración de PM2.5 en Delhi alcanzaba 250, cifra habría causado el cierre de las escuelas en Beijing. En Alemania, la República de Corea y el Reino Unido el problema también es muy grave. Hace pocos meses, la Corte Suprema del Reino Unido reconoció que en el país mueren aproximadamente 30.000 personas por año debido a la contaminación del aire, mientras que las muertes por accidentes de carretera suman 1.700 en el mismo período. Esto significa que las muertes provocadas por la contaminación del aire superan 15 veces las causadas por accidentes. Si bien el aire parece estar bastante limpio —o al menos más limpio de lo que estaba en la década de 1950, la “época del humo”—, en realidad no lo está, porque se ha descubierto que las partículas que no se ven son más peligrosas que las que se ven. Creo que esta observación está empezando a modificar el centro del debate.

Al dejar de quemar hidrocarburos, no solo se produce electricidad cada vez más barata, a medida que se reduce el costo de las fuentes renovables, sino que también se salvan vidas, ahora y en el futuro. Estas observaciones —que son bastante recientes— han ejercido gran influencia en el cambio del foco del debate, especialmente en China.

Permítanme explicar un poco cómo se pasa de este conocimiento más profundo a la discusión de políticas. La inversión en infraestructura tiene un papel muy importante, no solo ante el cambio climático, sino también ante el crecimiento de las ciudades y la construcción de sistemas

de energía. Se debería aumentar la inversión de alrededor de 3 billones de dólares por año a nivel mundial a una cifra cercana a 5 o 6 billones de dólares por año en la próxima década para poder administrar las ciudades y construir sistemas de energía limpia. En realidad, el costo extra de estas acciones en términos netos no es tan alto, pero ese es el aumento de inversión que se requiere.

¿Qué es lo que está frenando la inversión? Uno de los principales factores disuasivos de la inversión a nivel mundial, particularmente en infraestructura, es el riesgo de política inducido por los gobiernos. La infraestructura perdura por largo tiempo y es muy sensible a las acciones de los gobiernos en términos de la capacidad de obtener rendimientos. La preocupación por las políticas futuras, la falta de claridad sobre su rumbo es un importante factor disuasivo de la inversión y da origen a un marcado aumento del costo de capital. Por supuesto que los gobiernos no son la única causa de los riesgos y postergaciones: en ocasiones la oposición a nivel local es el principal origen de las postergaciones. Este es un problema que debemos discutir. Si estamos en contra de la energía nuclear, si estamos en contra de la captura y el almacenamiento de carbono, si estamos en contra de la energía hidroeléctrica, si no nos gustan los molinos de viento, si nos oponemos a las torres de electricidad que interconectan distintos lugares para que tengamos un sistema de energía más eficiente, si tenemos problemas con todas estas cosas, será bastante difícil que se expandan las tecnologías bajas en carbono al ritmo que necesitamos. En este caso, la presión de las comunidades locales también puede causar considerables demoras. Sin embargo, creo que el riesgo de política inducido por los gobiernos es la mayor causa de postergación o la mayor causa de incertidumbre; esa es la cuestión que tenemos que tratar de resolver.

En segundo lugar se encuentra el tema del financiamiento. Esencialmente, se necesitan políticas que propicien la clase de inversión correcta, que tomen en cuenta las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación, estructuras de política que den confianza a largo plazo. Pero, al mismo tiempo, se necesitan sistemas financieros capaces de proveer los fondos necesarios a un costo que permita que esos proyectos sigan adelante. Hay muchas maneras de reducir los costos y aumentar el suministro de fondos desde el sector financiero; los bancos de desarrollo nacionales o multilaterales tienen un papel importante en este tema. Cuando yo era economista principal del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), a menudo llegaban grandes empresas a pedir aportes para algún proyecto. No necesitaban dinero, podrían haber comprado el BERD si hubiesen querido; lo que buscan era la seguridad adicional que

otorgaría la presencia del banco de desarrollo en cuanto a la permanencia en el tiempo del proyecto. La presencia del banco de desarrollo reduce el riesgo y el costo de capital, debido a que tiene una estructura de capital que permite tener una visión de mucho más largo plazo que en el caso de un banco privado. La banca de desarrollo tiene la capacidad de convocar a las personas, de congregadas con una confianza mayor con que lo haría un banco privado. Por eso, creo que va a tener un lugar muy importante en este proceso. Pensemos en la magnitud que puede tener. La ciudad de Chicago puede obtener un préstamo a un interés un 1% superior a la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR), pero la ciudad de São Paulo lo obtiene a un 8%. Tener que pagar un 8% real es un desincentivo a la inversión. Si se pudiese reducir la tasa de interés real de los préstamos del 6% al 3%, se cambiaría drásticamente el incentivo a la inversión, pero también cambiaría por completo la competitividad de los recursos renovables, porque estos están compuestos principalmente de capital, ya sea que se trate de energía hidroeléctrica, solar o eólica. Si se reduce el costo de capital a la mitad, se cambia completamente la competitividad relativa entre los recursos renovables y otros recursos. El costo de capital es artificialmente alto, procede de una falla del mercado, de la incapacidad para distribuir los riesgos. Es una cuestión de financiamiento que, si se aplican las políticas adecuadas, puede producir un aumento muy importante de la inversión.

No voy a entrar en detalles sobre las políticas, pero debo decir que no se trata solo de poner precio a las emisiones de carbono. De hecho, la emisión de gases de efecto invernadero es la externalidad más grande del mundo. Necesitamos investigar y desarrollar innovaciones, pero estas actividades intrínsecamente tienen fallas de mercado porque están basadas en el conocimiento; el costo marginal de utilizar el conocimiento es cero y, si ese fuera el precio, no se necesitarían inversiones; este es un argumento común para un mercado privado con subinversión en investigación y desarrollo, pero es particularmente grave en este momento, porque estamos en apuros y el uso de un producto o de una idea de por sí acarrea beneficios en materia de reducción de gases de efecto invernadero.

Los mercados de capitales a largo plazo presentan fallas muy grandes. Gran parte de lo que necesitamos hacer tiene que ver con redes, ya sea de electricidad, transporte, banda ancha, aislamiento o reciclaje. En una red, la capacidad para operar depende de lo que están haciendo otras personas. Es una situación inherente de externalidad en la que se necesitan al menos algunas reglas de juego para superar problemas de información y efectos colaterales importantes en términos de contaminación del aire.

Existen seis grandes fallas del mercado y en la mayoría de los casos podemos evaluar qué hacer, si incluimos los gases de efecto invernadero o los regulamos. Es posible alentar la investigación y el desarrollo con el apoyo directo del gobierno. Hoy en día, hay menos inversión pública en investigación y desarrollo de energía que hace 40 años.

Ya he descrito cómo podemos trabajar para superar las fallas y los riesgos en los mercados de capitales. Todas son genuinas fallas de mercado que pueden encararse con políticas públicas en materia de regulación de precios e inversión gubernamental. Podemos analizar cómo hacerlo mucho mejor. Gran parte de estos hechos tienen que ver con la teoría schumpeteriana de hacer que todo funcione y, una vez que se consigue, descubrir que en el proceso han ocurrido muchas cosas, que hubo mucha “destrucción creativa”. Tiene que ver con el cambio tecnológico y algunos rumbos que se tomen resultarán no ser muy buenos; algunas personas perderán dinero, otras seguirán otros caminos; es una historia muy dinámica. Pero este tipo de políticas alentarán buenos resultados y pueden acelerar el proceso de cambio que tenemos que generar.

Antes de ir a París, quiero decir algo sobre la ética. Los economistas son muy malos para discutir sobre ética. Normalmente, piensan que es algo para los filósofos de la moral, para el Papa, el Gran Rabino o los sacerdotes. Pero no se puede discutir realmente de política económica si no se habla también de los criterios. Es un área difícil porque en gran parte tiene que ver con el bienestar de las generaciones futuras. Hablamos del costo de vidas humanas, de la distribución entre países ricos y países pobres. Pienso que es mucho mejor hacer explícito nuestro debate ético y manifestarlo como corresponde que tratar de esconderlo tras una tasa de descuento o lo que se intente utilizar para evadir el problema. Obviamente es un tema importante porque, ante la simple observación, puede deducirse que los países pobres sufren las consecuencias más tempranas y más duras, mientras que los países ricos son responsables de por lo menos la mitad de la actual concentración de emisiones. Sin dudas, es una cuestión ética, porque algunas acciones que realicemos ahora tendrán efecto en las futuras generaciones. Son cuestiones que no pueden evadirse y es mucho mejor discutir las abiertamente.

La Carta Encíclica *Laudato Si'* del Papa Francisco no está basada en el argumento de que los gases de efecto invernadero son la externalidad y la falla de mercado más grandes que se hayan visto en la historia, sino en la justicia y los derechos de las futuras generaciones. Hay una posición que sostiene que existe cierta noción de igualdad entre los seres humanos y las vidas futuras. Pensamos en la igualdad ante los tribunales, en los sistemas electorales; la mayor parte del debate sobre los derechos humanos y las

libertades individuales gira en torno al concepto de igualdad. Lo mismo ocurre en el sentido de considerar los derechos de las personas en el futuro. Es increíble que muchos economistas piensen que está bien tomar una vida que comienza en 35 años y darle un valor equivalente a la mitad de la vida que empezó 35 años antes. Esa es la consecuencia de utilizar una tasa de descuento pura en el tiempo del 2%: se consideran dos personas, asumiendo que son absolutamente idénticas en términos de ingresos y cualquier otro variable relevante, y se aplica una tasa de descuento pura en el tiempo del 2%, que esencialmente agrega un valor equivalente a la mitad a la vida de otra persona que comienza 35 años después. No hay una postura moral que justifique este razonamiento; por el contrario, la mayoría de los debates éticos tienen como base la búsqueda de la igualdad. Si la persona que se halla 35 años más adelante es mucho más rica que la persona actual, habría una razón para descontarle un consumo adicional. Pero si son exactamente iguales, no existe ningún argumento ético serio para aplicar estas tasas; en el Informe Stern presenté mi postura y no he escuchado razones valederas para cambiarla.

Creo que, cuando se analiza la cuestión ética, se llega a resultados muy sólidos y claros. Podemos desestimar los malos argumentos, pero tenemos que encontrar un camino hacia adelante. Me impresionó mucho la propuesta de la CEPAL, el acceso al desarrollo sostenible —que fue el lenguaje de Cancún en 2010—, porque es una historia positiva, de igualdad de oportunidades, de colaboración, de buscar la manera de que cada persona tenga una oportunidad razonable de mejorar su nivel de vida. Es mucho más positiva que la noción de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en la que se enfatiza el costo adicional, la distribución de la carga; en cierto modo, este es un lenguaje que divide, cuando de hecho se trata de algo muy positivo. Pienso que el avance logrado en Cancún fue muy importante; el lenguaje provenía de los debates realizados en la India. Es coherente con el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas, pero va mucho más allá; tiene que ver explícitamente con la igualdad y es mucho más dinámico y colaborativo.

El tipo de lenguaje que se utiliza en los textos y en las condiciones de las negociaciones es muy importante y creo que la conferencia de Cancún representó un gran paso en materia de lenguaje, porque permitió identificar mucho mejor los temas y hubo una colaboración altamente beneficiosa. El lenguaje es tremendamente importante en estos casos.

El mes pasado tuve el privilegio de conocer al Papa Francisco. No soy católico ni religioso, pero, al igual que todos ustedes, me tomo la moral muy en serio. El Papa Francisco tiene una increíble facilidad para el lenguaje; nos

hace ver las cosas de distintas maneras. Habló sobre “la globalización de la indiferencia”; dijo que “Dios perdona siempre, los hombres a veces y la naturaleza nunca”. Se puede discrepar en cuanto a la lógica, ya que no es exactamente así, pero esta afirmación apunta en direcciones muy importantes.

En su discurso sobre la nominación de Barack Obama como candidato de la primera vuelta, Bill Clinton dijo: “mostremos el poder de nuestro ejemplo y no el ejemplo de nuestro poder”. El tipo de lenguaje que usamos para discutir estos temas cambia la perspectiva sobre las cuestiones morales y éticas, y creo que este tipo de liderazgo va a ser extremadamente importante. Sé que los economistas no aciertan mucho en cuanto a la igualdad y la ética, pero creo que son partes fundamentales en este tema y tienen el deber de participar en un debate serio. No podemos pretender elegir el sistema ético que se utilizará, pero podemos, por un tema de responsabilidad, participar en la discusión de lo que es lógico y lo que es ilógico, lo que tiene sentido y lo que no.

Me he referido a las cosas que tenemos que hacer, pero veamos cuáles son las diferencias en América Latina. Esta región ya está mucho más urbanizada que el resto del mundo en desarrollo, de modo que en su caso el tema es cómo reformar los activos, mientras que en otras partes del mundo, como la India, es problema es cómo construir activos. América Latina tiene grandes oportunidades de renovación; tiene una oportunidad maravillosa de dar el ejemplo y explorar, especialmente aquí, en Chile, pero también en otras partes de la región. El problema de los bosques es mucho más grande en América Latina que en otros lugares y, en este sentido, hay varias medidas que tomar a nivel global, pero su aplicación depende enormemente de las circunstancias particulares de cada país, teniendo en cuenta las oportunidades disponibles.

Permítanme finalizar haciendo algunos comentarios sobre la futura conferencia de París. Lo primero es que, si queremos tener una reunión exitosa, a diferencia de lo que fue el “caos” de Copenhague, tenemos que comprender algunas cosas de distinta manera. Como nota al pie, diré que la reunión de Copenhague fue caótica, fría y beligerante, pero dio como resultado el Acuerdo de Copenhague, que constituyó la esencia de los Acuerdos de Cancún un año después. No fue un fracaso total, no quiero ser tan despectivo. Sin embargo, ahora buscamos un acuerdo mucho más sólido. Pienso que entendemos mejor cuál es la senda hacia un mejor crecimiento y un mejor clima; entendemos que muchas de las inversiones que tenemos que hacer son para beneficio del país, aunque el país nunca se haya enterado del cambio climático, con más razón, porque nosotros sí nos enteramos.

La urgencia es aún más grande de lo que pensábamos, porque las emisiones siguieron creciendo y estamos empezando a ver los peligros de quedar estancados en un proceso de transformación económica. Como siempre, la colaboración es muy importante. Gracias a la tecnología financiera y otras herramientas, podemos ver en mayor detalle las medidas que se deben tomar y, si la abordamos con sensatez, esta será una tarea apasionante de creatividad, innovación, inversión y crecimiento.

Creo que hoy conocemos mejor los puntos principales de la dinámica y los beneficios de esta historia que hace seis años, y eso se está empezando a reflejar en la política. China y los Estados Unidos están muy comprometidos con llegar a un acuerdo, lo que es muy importante porque son los dos países que más carbono emiten a la atmósfera. Muchos otros países también tienen la voluntad de un acuerdo y ya contamos con las emisiones previstas para 2030 de la mayoría de ellos. Es decir que este proceso es mucho más colaborativo y participativo y los dos países más grandes ya no son antagonistas en este tema como lo eran en la reunión de Copenhague. Creo que la política ha cambiado gracias a que aumentó la comprensión sobre la oportunidad y sobre los riesgos de la inacción. Esta es una parte positiva de la historia, pero, por supuesto, también tiene una parte preocupante; como dije hace unos momentos, los pronósticos actuales (o las intenciones actuales) indican un aumento de emisiones que va de 50 gigatoneladas a un rango de entre 55 y 60 gigatoneladas en 2030, cuando se deberían reducir de 50 a 40. Estos son los resultados de Copenhague. Espero que terminemos más cerca de 55 que de 57, pero básicamente va a ser una cifra mucho más alta; es mucho mejor que lo que podría haber sido, pero —sin intención de ser despectivo— muy superior a la necesaria. Como afirmé antes, si ahora, en las primeras etapas, ya estamos por arriba de donde deberíamos estar, tendremos que reducir con mayor intensidad en el futuro y acercarnos a cero en la segunda mitad del siglo. En el Grupo de los Siete (G7) se está reconociendo este hecho, pero hace falta que ese reconocimiento se extienda.

La prueba de París es determinar con qué rapidez podríamos empezar, qué fuerza tienen los acuerdos para establecer procesos de revisión y acelerar la transición hacia una economía baja en carbono. Tenemos que ver la COP 21 como el momento para sentar las bases de un proceso más ambicioso y para revisar los ejemplos compartidos, la tecnología compartida, el otorgamiento de apoyo financiero. Esa es la prueba de París. Ese es en realidad el centro del debate actual. Soy moderadamente optimista sobre nuestra capacidad de encontrar buenos caminos para seguir adelante, pero nuestra evaluación se debe basar en la credibilidad de la aceleración del

cambio, porque los niveles estimados para 2030 ya son demasiado altos para mantener la meta de dos grados. Creo que llegaremos a un acuerdo, no importa cuán sólido sea. No tener un acuerdo sería extremadamente dañino y reduciría la confianza y la capacidad para realizar un cambio.

Básicamente, deberíamos estar buscando formas de aumentar la confianza a lo largo del tiempo para que los países acepten incorporarse al proceso de ser más ambiciosos, de empezar a reducir aceleradamente las emisiones. Vamos a necesitar datos, como siempre, para realizar el debate. Es necesario tener datos sólidos sobre lo que están haciendo todos los países. Las empresas financieras y tecnológicas tendrán un gran papel en esa materia.

Será fundamental considerar todas las discusiones como parte del desarrollo. No debería haber separación entre la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acordados hace un mes en Nueva York, y la reducción de emisiones. No se pueda separar ningún tema, por todas las razones que expuse; todos los asuntos deben estar vinculados.

Se pueden realizar muchas acciones para aumentar el compromiso en los debates que tendrán lugar en París. Soy muy optimista sobre eso. Al menos podemos evaluar cómo empezar y vamos a aprender mucho en el proceso. No estoy tan seguro de qué medidas se tomarán, pero creo que, antes de crear la voluntad política de actuar, hay que mostrar qué se puede hacer y por qué; soy muy positivo sobre lo que podemos hacer, tenemos por delante un panorama muy apasionante de transformación, aumento del nivel de vida, innovación, formas más limpias de vivir. El desafío es crear la voluntad política.

Entonces, la respuesta a la pregunta sobre si podemos superar los dos desafíos que definen nuestro siglo es que sí, pero si fallamos en uno, fallamos en el otro. El reto actual es crear el compromiso político para llevar a cabo las acciones necesarias.

## El pensamiento económico en la CEPAL: pasado y presente

---

**Alicia Bárcena**

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

Les damos la más cordial bienvenida a esta casa de las Naciones Unidas en nuestra región. Casa del pensamiento heterodoxo que por más de siete décadas ha intentado dar respuestas originales a los dilemas del desarrollo de nuestros pueblos.

Agradecemos a la European Society for the History of Economic Thought y a la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile por permitirnos ser cómplices activos de esta quinta edición de la Conferencia Latinoamericana sobre Historia del Pensamiento Económico, que consagra parte importante de sus trabajos a examinar el papel que este centro de pensamiento ha jugado en el debate y la política pública de nuestro continente.

Intentaré dar cuenta, sintéticamente, de algunos de los hitos de la trayectoria del pensamiento cepalino. No es una tarea sencilla ni pretende, por razones de tiempo, ser exhaustiva, pero apuesto a que este panorama recoja los aspectos identitarios que han distinguido el aporte de esta casa al patrimonio compartido de las ideas económicas en nuestra región. Me apoyo para este recorrido histórico en trabajos señeros de colegas como Ricardo Bielschowsky y Luis Bértola.

■ Conferencia dictada en la sesión de apertura de la Quinta Conferencia sobre Historia del Pensamiento Económico, realizada en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 25 de noviembre de 2015.

Yo diría que durante nuestros primeros 30 años, el foco estuvo puesto en la industrialización, en la década de 1950; en la necesidad de aplicar reformas en los ámbitos fiscal, financiero, agrario y administrativo, entre otros, para profundizar la industrialización y reducir las desigualdades, durante los años sesenta; y en la reorientación de los “estilos” de desarrollo, en la década de 1970.

En el decenio de 1980, a raíz de la crisis de la deuda, se produjo un inevitable cambio de prioridades en el enfoque de la CEPAL, que se trasladó del binomio producción-distribución prevaleciente hasta entonces a los temas macroeconómicos.

A partir de 1990, y sin desatender la necesidad de conquistar y preservar la estabilidad macroeconómica, el foco principal volvió a colocarse en las reformas de largo plazo. El mensaje que pasó a dominar el temario de investigación y reflexión de la CEPAL —la transformación productiva con equidad— contenía los dos objetivos prioritarios expresados tradicionalmente por la institución: desarrollar una base productiva donde se conjugaran un aumento continuo de la productividad y una inserción internacional competitiva y construir una sociedad más igualitaria y justa.

En los años noventa, la CEPAL actualizó su pensamiento para adecuarlo a la nueva realidad de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación, en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional. Lo hizo conservando los elementos centrales del enfoque estructuralista inaugural y formulando estrategias y políticas alternativas, en buena medida discrepantes con las de la agenda neoliberal. Para caracterizar a esta nueva etapa se utilizó, con razón, la expresión “neoestructuralismo”.

Entre 1998 y 2008 se enriquecieron, maduraron y perfeccionaron los análisis y propuestas neoestructuralistas, configurándose así una agenda de políticas que abarca los cuatro campos analíticos fundamentales de la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

Así se fijó 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, que configura nuestros rasgos más acusados hasta hoy.

El pensamiento de nuestra institución se caracteriza por la continuidad y el cambio. A lo largo de su historia, la CEPAL ha mantenido el mismo

enfoque metodológico y analítico, conservando la unidad y coherencia de su producción intelectual, pero actualizando los análisis en forma permanente.

Lo que se va modificando es la historia real objeto del análisis, así como el contexto ideológico en que esta se genera. Esto obliga a matizar permanentemente los énfasis y a renovar las interpretaciones a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos.

Así lo confirma la transición hacia el neoestructuralismo, que obedeció al cambio histórico de las condiciones internas e internacionales, es decir, a la inestabilidad macroeconómica que se instaló en los años setenta tras la falencia del sistema de Bretton Woods y a la reorientación de las economías de la región hacia la desregulación y la globalización desde fines de los años ochenta. Ello condujo a la CEPAL a revisar su postura analítica y proposicional a fin de adecuarla a los nuevos tiempos. Sin embargo, en esa revisión se preservó el instrumental analítico acumulado, que se puso al servicio de una “agenda positiva” para el desarrollo económico y social de la región; una agenda alternativa y opuesta a las concepciones del pensamiento ortodoxo en materia macroeconómica y neoliberal relativo a la asignación de recursos.

El sistema analítico de la CEPAL se basa en el método “histórico-estructural”, que examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo.

Este enfoque se originó en los tres textos fundacionales con que Prebisch orientó teórica e ideológicamente a la institución, y fue profundizado durante las dos décadas subsiguientes por él mismo y varios de sus seguidores.

De acuerdo con la trilogía inaugural, en comparación con los países centrales, productores de bienes industrializados, la estructura socioeconómica de la región presentaba las siguientes características:

- i) especialización en bienes del sector primario y baja diversidad productiva (complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas);
- ii) niveles muy dispares de productividad sectorial y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia, y
- iii) una estructura institucional (Estado, sector agrario y composición empresarial, entre otros) poco inclinada a la inversión y al progreso técnico.

La industrialización, que se había fortalecido como respuesta a la recesión de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial y progresaba en forma espontánea —sin el apoyo de políticas de fomento—, era la fórmula para superar la pobreza y revertir la distancia creciente entre la periferia y el centro. No obstante, se perfilaba como muy problemática debido a las características señaladas de la estructura socioeconómica.

Para diversificar la escasa base productiva, se requería invertir simultáneamente en muchos sectores, lo que suponía un gran esfuerzo adicional en materia de divisas y ahorro, en circunstancias en que la especialización en bienes primarios generaba una oferta muy limitada de divisas en un contexto histórico caracterizado por las fuertes presiones sobre su demanda.

Por otra parte, la coexistencia de un pequeño sector de productividad elevada con otro más amplio de menor dinamismo configuraba una heterogeneidad estructural en que la proporción excedente-ingreso era muy reducida.

A su vez, el atraso institucional se traducía en capacidad fiscal insuficiente, desperdicio de parte del excedente en inversiones improductivas y consumo superfluo, así como un magro estímulo de la inversión y el avance tecnológico.

Las tres características citadas del subdesarrollo y de la “condición periférica” de América Latina constituyen los aspectos esenciales en torno a los cuales se han estructurado el trabajo intelectual y los niveles analíticos tradicionalmente explorados por la CEPAL: progreso técnico, crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza; inserción internacional en el ámbito de las relaciones “centro-periferia”, y planificación y diseño de las implicaciones de política económica.

Estos mismos elementos siguen vigentes en el análisis cepalino.

La superación de la “condición periférica” suponía, en opinión de los intelectuales más connotados de los primeros tiempos de la institución (Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel, entre otros), una modalidad propia de introducir el progreso técnico, de distribuir el ingreso y de relacionarse con el resto del mundo.

Por eso, sostenían que era necesario formular una teoría autónoma capaz de aprehender la naturaleza del subdesarrollo de la región y las vicisitudes de su evolución socioeconómica. No fueron pocas las contribuciones analíticas generadas por los investigadores de la CEPAL a

partir de la inspiración estructuralista. Con independencia y audacia, esa producción contribuyó al diseño de una identidad ideológica para la región en su conjunto.

Durante la primera década, dedicada al mensaje de la industrialización, tal vez el principal aporte haya sido la idea prebischiana de que había una asimetría básica entre el escaso dinamismo de la demanda mundial de productos primarios originados en la periferia y la amplia demanda periférica de productos industriales fabricados en el centro.

Esta asimetría tendría consecuencias potencialmente fatales para el desarrollo de los países de la región porque tendería a provocar un desequilibrio de carácter estructural en la balanza de pagos, con efectos adversos en la inflación y la continuidad del crecimiento. Además, se señalaba que las dificultades se acentúan por el hecho de que, a diferencia de los beneficios prometidos por los defensores del libre comercio, se produce un deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de los países subdesarrollados.

La atención prestada a la vulnerabilidad externa y a la escasez de divisas, que junto con la falta de ahorro e inversión eran vistas como el principal obstáculo al crecimiento, conduciría al análisis de las causas determinantes del proceso de industrialización, es decir, de la dinámica de la sustitución de importaciones.

También incidiría decisivamente en la interpretación estructuralista de la inflación latinoamericana por Noyola Vázquez (1957) y Osvaldo Sunkel (1958), quienes apuntaban a la posibilidad teórica de que en ciertas circunstancias la causa primaria de la inflación no fuera la expansión monetaria, sino los desajustes en la balanza de pagos y otros problemas propios de la estructura subdesarrollada de América Latina.

Al mismo tiempo, la cuestión de la vulnerabilidad externa fue un aspecto fundamental de los análisis formulados en los años cincuenta para establecer un mercado regional —en Centroamérica y más tarde en América Latina en su conjunto—, entendido en esa época como mecanismo que permitiría ampliar la industrialización y atenuar el problema de falta de divisas.

Años después, tras la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), liderada por Prebisch, también sería un elemento central de las propuestas relacionadas con la necesidad de regular las reservas internacionales de bienes primarios y de crear esquemas preferenciales de acceso a los mercados centrales para los productos primarios e industriales de los países en desarrollo.

En los años sesenta, al mensaje en favor de la “industrialización” se incorporó un componente adicional: la propuesta de efectuar reformas institucionales —agraria, fiscal y financiera, entre otras— que se consideraban indispensables para permitir la continuidad y profundización del desarrollo industrial.

Al mismo tiempo, en una CEPAL menos optimista que en la década anterior, y como reacción al hecho de que el éxito relativo de la industrialización no había impedido que aumentara considerablemente la pobreza urbana, surgieron las primeras formulaciones sobre sus efectos en los planos del empleo y la distribución del ingreso.

De ahí en adelante, la cuestión de la equidad pasaría a vincularse con el tema del desarrollo productivo en la agenda de la institución. Ello representó un importante avance respecto de los trabajos de la década anterior, en que prácticamente no se había tratado esta temática.

Furtado (1961) formuló la tesis de la persistencia del subempleo —y, por ende, del subdesarrollo— a lo largo del proceso de industrialización. A las interpretaciones anteriores de la CEPAL sobre la propensión al desequilibrio estructural de la balanza de pagos y la inflación, se sumaba ahora la evidencia de una nueva modalidad de pobreza y desequilibrio social, crecientemente urbano y simultáneo a la modernización promovida por la industrialización.

Fue entonces que surgió en la CEPAL el análisis que vinculaba la pobreza y la distribución desigual del ingreso con el aumento de las disparidades en materia de productividad y remuneración del trabajo entre personas, sectores y regiones.

Se originó así el concepto de heterogeneidad estructural, interpretada como resultado de las condiciones históricas heredadas y de la evolución natural del mercado de trabajo.

Su argumento central es que, en perjuicio del trabajador, la oferta abundante de mano de obra se acompaña de una lenta expansión de su demanda, esta última debido al escaso ritmo de crecimiento de las inversiones y al predominio de una elevada intensidad de capital.

Fueron años de abundante producción de ideas —como las de Pinto (1965, 1970), Furtado (1969) y Tavares y Serra (1971)— sobre la relación entre la dinámica de la distribución del ingreso y del crecimiento en las condiciones de la nueva heterogeneidad socioeconómica. Como

consecuencia del creciente ingreso de capitales extranjeros a la región, también fueron tiempos de fecundo debate sobre el carácter dependiente del proceso de modernización latinoamericano, en el que destacaron nuestro Osvaldo Sunkel en la interpretación económica y Cardoso y Faletto en la interpretación política.

En los años setenta, el pensamiento de la CEPAL seguiría avanzando en torno a sus dos carriles fundamentales: la naturaleza y las dificultades del crecimiento económico y el desarrollo industrial y la distribución del ingreso.

En cuanto al primero de ellos, continuó el debate iniciado en la década anterior sobre las insuficiencias de la industrialización, en que se habían cuestionado las limitaciones que representaba el exceso de protección y la ausencia de una institucionalidad que favoreciera la inversión y el progreso técnico.

Sin embargo, ante una oleada liberalizadora introducida en los países del Cono Sur en la década de 1970, la CEPAL adoptó una actitud reservada frente a posibles revisiones del marco regulatorio de la actividad económica, pese a que desde comienzos de los años sesenta muchos de sus intelectuales habían reconocido que este era excesivamente proteccionista. En su lugar, se proponía incentivar las exportaciones orientadas a los ámbitos regional y mundial.

La expansión simultánea del mercado interno y de la exportación de bienes industriales —combinación que en ese entonces daba sus primeros pasos en países como el Brasil— se consideraba el mecanismo esencial para enfrentar el problema de la vulnerabilidad externa, de manera que a partir de los primeros años de la década de 1970 pasó a presentarse como opción contrapuesta al endeudamiento externo, que fue objeto de advertencias contundentes en cuanto a los riesgos que implicaba recurrir a él en exceso.

En lo relativo a la distribución del ingreso, maduró el debate sobre estilos o modalidades de desarrollo merced al análisis de la relación entre la estructura de la demanda (distribución del ingreso) y de la oferta (acumulación de capital y progreso técnico) y a la comprobación de que el modelo predominante perpetuaba la desigualdad y no permitía enfrentar adecuadamente la pobreza.

El mensaje señalaba la necesidad de redistribuir el ingreso —lo que, según se entendía, exigía recuperar la democracia, a la sazón eliminada en buena parte de la región— como forma de hacer políticamente viable un estilo más justo de crecimiento.

En los años ochenta, denominados “la década perdida” debido a la caída del ingreso per cápita regional originada por la crisis de la deuda, el trabajo de la CEPAL estuvo condicionado por el contexto de los ajustes recesivos practicados en gran parte de los países de la región.

Ello condujo a reducir la importancia relativa de los dos temas hasta entonces principales —desarrollo productivo e igualdad— y a reorientar las prioridades hacia un campo en que la institución no había intervenido mayormente en los decenios anteriores, a saber, el análisis de la estabilidad macroeconómica y sobre todo de la trilogía deuda-inflación-ajuste.

Entre los mensajes de la CEPAL se contaba renegociar la deuda externa para permitir el ajuste con crecimiento.

Cabe mencionar que en los años ochenta no había una convergencia perfecta de sus cuadros técnicos y dirigentes en cuanto a la forma de abordar el problema, es decir, entre proximidad o alejamiento de la perspectiva del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la banca y entre mayor o menor heterodoxia en la lucha contra el proceso inflacionario.

En general, prevaleció la visión de la corriente heterodoxa, que hacía hincapié en que era preciso combinar el control de la inflación con la renegociación de la deuda para permitir la recuperación del crecimiento y la inversión. Era la fórmula propuesta para evitar a corto plazo los grandes sacrificios a que los acreedores estaban sometiendo a los países de la región y para alcanzar a mediano y largo plazo la competitividad de las exportaciones. Se expresaba así un mensaje que coincidía con la tradición de la CEPAL, porque se señalaba que, más allá de afrontar las dificultades de corto plazo, la solución estructural de los problemas externos requería aumentar y diversificar la producción y las exportaciones.

En los años ochenta, la relativa supremacía de las reflexiones en torno a la macroeconomía no impidió que continuara el interés por la temática del desarrollo económico, en sus esferas productiva y distributiva.

El mejor momento en este sentido fue tal vez la formulación de las tesis de Fernando Fajnzylber. Cuando ingresó a la CEPAL, en 1983, Fernando acababa de terminar el libro *La industrialización trunca de América Latina*. Esta obra, junto con *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, divulgada a fines de la década, fueron los principales textos de referencia para la revisión del estructuralismo y el arraigo de la etapa “neoestructuralista” iniciada en 1990.

Fajnzylber era contrario al neoliberalismo emergente y entendía que el desarrollo supone un papel importante del Estado, pero era muy crítico del modelo de desarrollo adoptado en esa época, así como de la institucionalidad que lo acogía.

Naturalmente, la oposición de Fajnzylber al neoliberalismo durante los años ochenta no se aparta de las numerosas discrepancias con esa ideología que se dieron a conocer en los distintos trabajos realizados alrededor del mundo durante ese período sobre la temática del desarrollo. Sin embargo, sus formulaciones fueron particularmente relevantes para la CEPAL, ya que, desde el punto de vista analítico, fue quien condujo a la institución hacia la etapa neoestructuralista, en la que se evaluarían las oportunidades y desafíos para el desarrollo en economías abiertas y con Estados activos pero menos intervencionistas.

Asimismo, su énfasis en el progreso técnico basado en la acumulación de conocimientos —que en parte derivó de los estudios neoschumpeterianos sobre la revolución representada por las tecnologías de la información y la biotecnología y la creación de sistemas nacionales de innovación— habría de establecer una nueva referencia analítica en el pensamiento de la CEPAL.

A fines de los años ochenta, casi todos los países de América Latina y el Caribe avanzaban aceleradamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en general. Como se sabe, el contexto político e ideológico internacional de ese momento era muy desfavorable para la heterodoxia y hostil a las formulaciones clásicas de la CEPAL debido a su escepticismo y prudencia en relación con la liberalización del comercio y otras desregulaciones.

Ante la sensación de irreversibilidad histórica de tales reformas y la necesidad de dialogar con los países miembros de la organización, Gert Rosenthal —quien sucedió a Norberto González como Secretario Ejecutivo en 1988 y encabezó la producción intelectual de la institución hasta fines de 1997— acogió e impulsó las ideas de Fajnzylber para posicionarlas en el debate ideológico de la época, reconociendo las reformas institucionales, pero oponiéndose a una serie de elementos centrales de la liberalización orientada por el Consenso de Washington.

Durante el mandato de Rosenthal, la CEPAL adoptó las contribuciones de Fajnzylber como base para diseñar una nueva estrategia de desarrollo productivo y social y de inserción internacional.

Las investigaciones sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas en las nuevas circunstancias históricas pasaron a ocupar un lugar fundamental en la institución, junto con la formulación de estrategias y políticas alternativas a la agenda reformista ortodoxa para el desarrollo de la región. Los análisis e implicaciones de política se basaron en una revisión selectiva y transformadora de las reformas recomendadas por la ortodoxia, haciendo hincapié en el objetivo de crecimiento con equidad distributiva.

Los textos elaborados a partir de 1990 contienen propuestas contundentes de revisión de la apertura financiera y el manejo macroeconómico en un contexto de volatilidad de los capitales financieros; aplicación de nuevas políticas industriales, tecnológicas y comerciales; reorientación de las reformas previsionales y diseño de políticas sociales en diferentes áreas, así como intervenciones públicas en materia de sostenibilidad ambiental.

La fórmula neoestructuralista permitió tender un puente con los gobiernos latinoamericanos y caribeños que habían adherido a las reformas, sin abandonar la construcción analítica estructuralista original e insistiendo en la necesidad urgente de implementar políticas de transformación social y económica para superar el subdesarrollo, más allá del funcionamiento del libre mercado. Si para algunos ello significó rendirse al neoliberalismo, para otros fue una alternativa que permitiría seguir incidiendo en los destinos de la región desde la perspectiva teórica y metodológica clásica de la CEPAL.

A partir de 1990, la institución flexibiliza, entonces, el concepto de políticas de desarrollo que había acompañado al estructuralismo clásico en las cuatro décadas anteriores. Pero al mismo tiempo que admite la inevitabilidad de cambiar el marco regulatorio, analiza críticamente las reformas, señalando tanto sus méritos como sus errores e insuficiencias. Se reconoce la necesidad de revisar la participación del Estado en la vida económica y los instrumentos y mecanismos de intervención, pero se sigue asignando un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental.

Se propone entonces una mayor apertura comercial impulsada en forma gradual y selectiva y reforzada por un tipo de cambio real elevado y estable, como parte de un proyecto orientado a lograr una competitividad “auténtica”, es decir, basada en el fortalecimiento de la capacidad productiva y de innovación. En este sentido, se subraya el carácter sistémico de la competitividad, priorizando la creación de infraestructura física, la formación de recursos humanos y las políticas de innovación y progreso técnico para alcanzar un crecimiento más elevado y sostenido y una inserción internacional exitosa.

Con esta propuesta, la CEPAL introducía nuevamente en el debate sus temas de preocupación permanente: el crecimiento de largo plazo y la justicia social. Sostuvo entonces que tanto la equidad como el progreso técnico son fundamentales para elevar la productividad y la competitividad, distinguiendo entre la competitividad auténtica y la espuria.

La primera surge de la aplicación constante y creciente de nuevas tecnologías, la calificación del capital humano y la equidad, mientras que la segunda se basa en ventajas cambiarias, salariales y de recursos naturales.

Por otra parte, se subrayaba la relevancia de la industria por ser el sector de mayor potencial de contenido y difusión de progreso técnico, pero a la vez se señalaba que esta debía articularse con los demás sectores para favorecer los efectos de derrame (*spillovers*) y los encadenamientos productivos.

Se propuso también una amplia concertación social en torno a la innovación y el cambio técnico, y se reconoció el papel clave de las instituciones y el rol central de la democracia, condición indispensable para materializar la transformación productiva y social.

En su sexta década de existencia, la CEPAL continuó el trabajo de los 50 años anteriores, orientándose especialmente al perfeccionamiento y maduración de los planteamientos neoestructuralistas de los años noventa. Para ello, pudo evaluar los resultados de las reformas liberalizadoras a la luz del desempeño económico y social de la región y tras casi una década de intensas discusiones al respecto. Asimismo, el pensamiento de la institución evolucionó en medio de una distensión significativa del debate ideológico, provocada por el debilitamiento del pensamiento neoliberal hegemónico en la región debido a las sucesivas perturbaciones cíclicas de fines del decenio de 1990 y comienzos del actual.

En el curso de lo que llamaría la sexta década corta, esto es, antes del estallido de la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) en septiembre de 2008, hubo dos coyunturas distintas: la primera, de 1998 a 2003, se caracterizó por la lentitud del crecimiento económico mundial y regional tras la oleada de crisis financieras (asiática, rusa, argentina), y la segunda, de 2003 a 2008, se caracterizó por la expansión económica acelerada tanto del mundo como de la mayoría de los países de la región.

No obstante el panorama económico favorable del segundo quinquenio, hasta antes de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, no se desarticuló el mayor equilibrio ideológico materializado en el escenario internacional desde fines de los años noventa entre el neoliberalismo y las visiones que

lo impugnaron. Lo mismo puede decirse del contexto ideológico regional, donde además se observó el surgimiento de varios gobiernos cuyos discursos y programas discrepaban con el ideario antes hegemónico.

En sintonía con lo que la institución venía articulando desde los años noventa sobre resultados y políticas macroeconómicas en circunstancias de volatilidad de los capitales, en el primer quinquenio se profundizó el análisis anterior para evaluar los efectos de las corrientes internacionales de capital en las economías de la región en los períodos de bonanza y caída cíclica. Se hizo hincapié en la importancia de crear una arquitectura financiera mundial y regional y de adoptar políticas nacionales autónomas, con fuertes componentes anticíclicos, orientadas a mitigar o compensar los efectos de dichos flujos.

Al mismo tiempo, y de diferentes maneras, se fueron rescatando y actualizando las bases estructuralistas del pensamiento de la CEPAL. Desde el punto de vista analítico, si Fajnzylber fue el protagonista de la inauguración del neoestructuralismo, José Antonio Ocampo fue quien inició su consolidación y perfeccionamiento.

Durante el segundo quinquenio se continuó el trabajo anterior, agregando algunos aspectos que venían al caso dado el contexto expansivo que se estaba viviendo en la región. Por ejemplo, con José Luis Machinea se insistió en la necesidad de elaborar mecanismos macroeconómicos anticíclicos como medida preparatoria ante la posible inversión de las coyunturas favorables y de visualizar los desafíos de la región desde una perspectiva que iba mucho más allá del ámbito coyuntural.

También se siguió avanzando en el análisis de los temas de desarrollo productivo y comercio internacional, así como de la temática social. Al respecto, cabe citar el estudio sobre las redes de protección social en América Latina y el Caribe, quizás el de mayor amplitud y alcance que, hasta entonces, se había realizado sobre el tema en la región.

Cinco fueron las principales novedades analíticas introducidas en el quehacer de la institución durante este período: un amplio balance del desempeño de los países en el ámbito económico y social tras las reformas liberalizadoras, la perspectiva de agenda para la era global, los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, la fusión de los enfoques estructuralista y schumpeteriano, y el acento en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera.

No eran, por cierto, innovaciones teóricas o conceptuales a escala global, pero incorporaban conceptos y esquemas analíticos novedosos en

el pensamiento de la institución o, al menos, los utilizaban con nuevos énfasis. Estas incorporaciones revelan que, sin perder la referencia analítica tradicional (es decir, la orientación histórico-estructural), el pensamiento de la CEPAL siguió avanzando en su sexta década de existencia con inquietud intelectual y una actitud permanentemente renovadora.

El primer aporte de la CEPAL en la primera década del nuevo siglo, a partir del enfoque neoestructuralista, fue el seguimiento y la evaluación crítica de los resultados de las reformas. En un esfuerzo de investigación y reflexión realizado entre mediados de los años noventa y comienzos de la década de 2000, que se concretó en numerosas publicaciones, se analizó el desempeño escasamente favorable de los países de la región en los años noventa.

La segunda novedad se relaciona con la ampliación del paradigma de la transformación productiva con equidad a fin de absorber el concepto de agenda para la era de globalización, que incluyó un conjunto de propuestas sobre las relaciones entre países y pueblos a escala global, el papel crítico del espacio regional y las estrategias nacionales.

El concepto reafirma los principios que se encuentran en los debates de las organizaciones internacionales: i) el suministro de bienes públicos de carácter global, tales como democracia, paz, seguridad, estabilidad macroeconómica y financiera o sostenibilidad ambiental; ii) la corrección, empleando mecanismos heterodoxos, de las asimetrías mundiales en tres áreas básicas (productiva comercial, macroeconómica-financiera y movilidad del capital y de la mano de obra), y iii) la incorporación de una agenda social internacional basada en los derechos.

En el plano de las estrategias nacionales, abre espacios de reflexión en torno a los desafíos de la globalización en los cuatro campos a los que se dedica la CEPAL: macroeconomía y finanzas, transformación productiva, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Además, introduce entre las esferas global y nacional una faceta intermedia relacionada con las recomendaciones en materia de institucionalidad y de política que pueden promoverse en el ámbito regional, a fin de respaldar la estabilidad macroeconómica y la integración financiera, productiva y comercial.

La tercera innovación corresponde al enfoque relacionado con los derechos, la ciudadanía y la cohesión social. El aspecto sociológico del desarrollo no es un tema nuevo en la producción de la CEPAL, ya que en el pasado estuvo representado por grandes intelectuales del área, como Medina Echavarría, Cardoso, Faletto, Graciarena, Woolfe y Gurrieri.

En los estudios anteriores, la cuestión de los conflictos entre las clases sociales ocupaba, inevitablemente, un lugar destacado. Los nuevos análisis, en cambio, centran la atención en las dificultades para ejercer plenamente los derechos de la ciudadanía. Se trata del encuentro con la tradición de defensa de los derechos humanos de las Naciones Unidas que, como se sabe, se inició por la vía de las garantías al ejercicio de los derechos civiles y políticos e incorporó gradualmente el concepto de derechos económicos, sociales y culturales.

El balance de los años noventa impulsa en esta casa un interesante refinamiento analítico del neoestructuralismo en el ámbito del desarrollo productivo y la inserción internacional: la fusión de la visión estructuralista y la interpretación schumpeteriana. Esta se originó en los escritos de Fajnzylber de los años ochenta y fue perfeccionada analíticamente por varios autores como Jorge Katz, Ocampo y Mario Cimoli.

En esta fusión es posible destacar tres formulaciones complementarias. La primera, de conformidad con la orientación de Katz, se ha expresado en un conjunto de trabajos de evaluación crítica de los efectos de las reformas en el comportamiento productivo de los países de la región y en el ritmo de crecimiento de sus economías, así como en una reflexión sobre las estrategias de transformación y las políticas de desarrollo pertinentes.

La segunda es una contribución al análisis de la relación entre la dinámica de la estructura productiva y el crecimiento económico de los países en desarrollo, lo que recoge y actualiza una mirada presente en la CEPAL desde sus orígenes, que considera que el aumento del PIB per cápita se relaciona con las modificaciones de la composición del producto y de las modalidades de especialización para el comercio internacional. La revisión de los procesos de innovación se integra con la idea de formación de cadenas productivas a partir de los impulsos que promueven potencialmente las innovaciones en función de “aspectos complementarios, vínculos y redes”, capaces de generar un “tejido productivo integrado”. O sea, aborda el tema de la innovación en el sentido amplio de Schumpeter, como la capacidad de crear nuevas actividades y nuevas formas de realizar las existentes.

El tercer planteamiento subraya la importancia del comercio exterior como factor determinante del potencial de crecimiento sostenible a mediano y largo plazo.

Así, la principal restricción de la convergencia es el comportamiento del comercio internacional, medido en función de la elasticidad de las

exportaciones y de las importaciones, que es un reflejo de la competitividad de los países. Por su parte, esta depende del aumento de la productividad de los países en desarrollo respecto de los desarrollados, medida según la brecha tecnológica de la estructura productiva —que, entre otras cosas, refleja el grado de diversificación y la complejidad de las cadenas productivas— y las características no tecnológicas que inciden en la competitividad, tales como financiamiento, institucionalidad y sistemas arancelarios.

Esta reflexión propone que en América Latina y el Caribe es preciso reorientar la modalidad productiva y exportadora hacia los bienes de mayor contenido tecnológico y, al mismo tiempo, agregar valor mediante cadenas sectoriales de mayor envergadura. Ello permitiría fortalecer el crecimiento, superando el hecho de que el progreso técnico de la región se ha limitado a los enclaves de escasos efectos en la economía en su conjunto, lo que ha fomentado la heterogeneidad estructural, la informalidad laboral, los magros salarios, la pobreza y la concentración del ingreso y la riqueza.

La fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista no sorprende, dada la prioridad que ambos atribuyen al análisis de las tendencias históricas en el terreno productivo. El acento neoschumpeteriano en la formación y acumulación de conocimiento mediante el proceso de aprendizaje de las empresas, en el efecto de las decisiones del pasado sobre las del presente (*path-dependency*) y en la modificación de los paradigmas tecnoeconómicos enriquece el enfoque histórico-estructural aplicado por la CEPAL, en su intento por comprender las transformaciones de las estructuras productivas en condiciones de subdesarrollo y heterogeneidad estructural.

Son numerosos los ejes que vinculan las formulaciones clásicas del estructuralismo y el neoestructuralismo. Ante todo, el contraste entre la estructura productiva y social de los países latinoamericanos y caribeños y aquella de las naciones desarrolladas ha nutrido en ambas etapas las tesis fundamentales del cuerpo analítico cepalino.

En el período estructuralista se señalaban, entre otros aspectos, las desfavorables relaciones “centro-periferia”, el deterioro de los términos de intercambio, el desequilibrio externo y la inflación estructural, la dinámica de sustitución de importaciones, la integración regional y la dependencia.

En la etapa neoestructuralista, en tanto, destacan las ideas relativas a la inserción internacional desfavorable y las asimetrías en la era de la globalización, la vulnerabilidad externa y a los ciclos económicos, el regionalismo abierto y las agendas global, regional y nacional.

En segundo lugar, el mensaje central de ambos períodos contiene la idea de que la contribución del Estado y la movilización social son necesarias para afrontar esos problemas y promover el desarrollo. En la etapa estructuralista se entendía que la industrialización era indispensable para lograr la “convergencia”, aunque se consideraba difícil de alcanzar. En la etapa neoestructuralista se plantea que el desarrollo por la vía de la “transformación productiva con equidad” es fundamental para lograr esa aproximación, pero se lo ve igualmente problemático de alcanzar.

Por último, en ambas etapas, las dificultades para alcanzar el desarrollo radican en las características del subdesarrollo latinoamericano y caribeño, definidas esencialmente por medio de tres elementos clave que no plantean grandes diferencias entre una y otra.

El primer elemento con que se caracteriza el subdesarrollo regional en la fase estructuralista es la escasa diversidad productiva y la especialización en bienes primarios. Ello exige mayores esfuerzos en materia de ahorro y divisas (las dos “brechas”) e impone restricciones al crecimiento debido, entre otras cosas, a la vulnerabilidad externa y a la inflación. De modo similar, la visión neoestructuralista argumenta que la falta de diversidad productiva y exportadora se traduce en una baja densidad tecnológica y un reducido encadenamiento entre los sectores, lo que limita el crecimiento a causa de los escasos efectos multiplicadores, la vulnerabilidad externa, la inestabilidad macroeconómica y otros factores.

El segundo elemento clave del estructuralismo es la heterogeneidad productiva con oferta ilimitada de mano de obra, combinada con baja productividad media, ingresos medios cercanos a los de subsistencia, concentración de la propiedad y distribución desigual del ingreso vinculados al consumo superfluo y la pobreza, todo lo cual restringe la inversión y limita el crecimiento. En la etapa neoestructuralista, el análisis es muy semejante, es decir, hay heterogeneidad productiva con oferta abundante de mano de obra, informalidad, baja productividad media y pobreza, concentración de la propiedad y del ingreso, asignación insuficiente del ingreso a la acumulación de capital y, por ende, restricciones a la inversión y al crecimiento.

El tercer factor clave de la etapa estructuralista consiste en que el tejido institucional es poco propenso a la acumulación de capital y al progreso técnico, lo que reforzaría la tendencia a la falta de inversión. En forma análoga, para el neoestructuralismo, la lentitud del crecimiento se explica por el hecho de que la institucionalidad existente —definida, entre

otras cosas, por sistemas nacionales de innovación incipientes, Estados no concordantes con las tareas del desarrollo y ausencia de empresas tipo corporaciones globales (*global players*)— se traduce en una baja inversión en capital físico y en conocimiento.

Hay otras dos semejanzas que también son relevantes. En ambas etapas, las interpretaciones sobre la macroeconomía han sido heterodoxas y los análisis sobre la inestabilidad de precios y los niveles de actividad se han centrado en el desequilibrio externo generado por la especialización productiva y, a partir de los años ochenta, también por la nueva configuración del sistema financiero internacional. En segundo término, desde fines del decenio de 1970 se ha puesto de relieve la tensión existente entre las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y los patrones universales de consumo y producción que afectan negativamente a la naturaleza.

He tenido el inestimable honor de dirigir esta institución mientras irrumpía en su séptima década de existencia y, desde la síntesis de su trayectoria previa, la ubicamos en la trinchera del debate más contingente de nuestra época: la crítica a la desigualdad.

Es así como emerge la trilogía de la igualdad.

En 2010, con motivo del trigésimo tercer período de sesiones, la CEPAL publicó el documento titulado *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. En él se proponía un desarrollo centrado en el valor de la igualdad con enfoque de derechos. “Igualar para crecer y crecer para igualar” es la máxima que marca el espíritu de dicha propuesta. En materia macroeconómica, en *La hora de la igualdad* se propuso estabilizar y resistir la apreciación de los tipos de cambio. Se destacó la importancia de una fiscalidad proactiva para conciliar equilibrios macroeconómicos con promoción del dinamismo económico y reducir la volatilidad de la actividad productiva, sosteniendo elevados niveles de utilización de la capacidad instalada.

En consonancia con lo expuesto, se abogó por aplicar controles de capital que regularan el ingreso y la salida de los flujos externos.

Con estas propuestas, se procuró apartarse de la ortodoxia de los años ochenta y noventa, en el entendido de que imponía una camisa de fuerza al desarrollo de las capacidades productivas de la región. Las propuestas heterodoxas que formuló la CEPAL estaban en sintonía con los nuevos tiempos. No es casual que resonaran en las renovadas agendas públicas y en documentos del FMI, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales.

Hoy, hablar de igualdad, de reformas fiscales progresivas y de políticas públicas de Estado más activas y con una mirada de largo plazo en ámbitos económicos y productivos ha dejado de ser anatema y tales conceptos han pasado a ser parte del lenguaje aceptado y de una visión compartida. En segundo lugar, se planteó la urgente necesidad de hacer un cambio estructural orientado a cerrar las brechas, tanto externas como internas, cuya dinámica condujera a superar la heterogeneidad de la estructura productiva. Se enfatizó que era preciso poner la macroeconomía en sintonía con el cambio estructural, promoviendo la inversión mediante políticas industriales activas, lo que incluye de manera destacada el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y el fomento de la investigación y el desarrollo.

En *La hora de la igualdad* se revisan tres aspectos fundamentales referentes a la igualdad y la inclusión: las dimensiones territorial, del empleo y de la protección social. Estos aspectos no están desligados de la esfera productiva y es por eso que la CEPAL ha insistido en que “no solo en lo social se juega lo social”. El territorio, el empleo y la protección social están estrechamente asociados a un patrón productivo que configura la inclusión en la perspectiva territorial, determina la generación de empleo productivo y, de esa manera, aporta mayor solidez tanto fiscal como contributiva para fortalecer la protección social y el desarrollo de capacidades.

Por otra parte, la protección y la inversión social deben ser una bisagra que promueva de forma combinada la igualdad y el dinamismo productivo. La inversión en la temprana infancia, la protección ante los choques externos mediante transferencias básicas de renta y la creación de sistemas de cuidado que contribuyan a dicha inversión en la primera infancia y a la plena incorporación de la mujer al mercado laboral son elementos constitutivos de la propia transformación estructural, dado que incrementan las capacidades humanas, igualan oportunidades y resultados, cohesionan a la sociedad y atacan de raíz la reproducción intergeneracional de la exclusión.

Estos pilares del desarrollo planteados en *La hora de la igualdad* se profundizaron en el documento principal del trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, titulado *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, presentado en San Salvador en 2012.

La perspectiva del cambio estructural exige un manejo del ciclo que se traduzca en la mayor utilización posible de la capacidad instalada en su transcurso. Al mismo tiempo, es necesario, a través de las políticas industriales, promover la innovación y la inversión para incorporar en

forma creciente el conocimiento y construir capacidades endógenas en lo tecnológico y lo productivo, creando ventajas comparativas dinámicas. Este proceso no significa dejar de aprovechar los ciclos de alza de los recursos naturales, pero sí tener claro que ello no basta para lograr bases sólidas y sostenibles de crecimiento.

La mirada retrospectiva muestra que en la región, los ciclos expansivos están acompañados por la apreciación del tipo de cambio real y, por ende, la generación de vulnerabilidades en la balanza de pagos. Cuando la CEPAL presentó *Cambio estructural para la igualdad*, el ciclo comprendido entre 2003 y 2011 parecía, en la superficie, escapar a este problema. Sin embargo, la mirada estratégica del documento ya advertía sobre dicho riesgo, que hoy se concreta en un creciente déficit de la cuenta corriente. En la raíz de esta relación que bloquea el desarrollo sostenido se encuentran diversos factores: la aceleración cíclica de los flujos de capital y la variación de los términos de intercambio, la dependencia de la región respecto de la exportación de materias primas, la ausencia de políticas industriales y tecnológicas que aprovechen estos ciclos en favor del cambio estructural, una mirada estrecha del ciclo y de la estabilidad nominal (que soslaya otras metas, como el empleo y la distribución), y la renuencia al uso de instrumentos de regulación y administración de los flujos internacionales de capital.

En *Cambio estructural para la igualdad*, la CEPAL propuso un conjunto de iniciativas para revertir los círculos viciosos de la insostenibilidad y convertirlos en círculos virtuosos de la sostenibilidad del desarrollo. La apuesta apuntaba a que la transformación cualitativa de la estructura productiva impulse y fortalezca sectores y actividades más intensivos en conocimiento y con una demanda de rápido crecimiento, al tiempo que genere más y mejor empleo, llave maestra para la igualdad. Para tal fin, sosteníamos, se requiere un enfoque sistémico que articule políticas macroeconómicas y fiscales con políticas industriales y sociales.

En el trigésimo quinto período de sesiones realizado en Lima en 2014, la CEPAL presentó el tercer documento de la trilogía: *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Allí, expresamos nuestra convicción de que para lograr una dinámica virtuosa entre mejores instituciones y estructuras más propicias para el desarrollo sostenible y la igualdad social, se requieren contratos o pactos sociales en distintas esferas.

Irrumpiendo en la economía política de una agenda que acometiera el desafío de encarar la desigualdad, y persuadidos de que las políticas consagradas en pactos son las que pueden ofrecer un marco más robusto y

duradero para formular orientaciones de mediano y largo plazo, propusimos a la región la adopción de un pacto por la inversión y el cambio estructural; un pacto fiscal por un mejor equilibrio entre bienes privados y servicios públicos en la arquitectura del bienestar; un pacto de gobernanza de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, con énfasis en la solidaridad con las generaciones futuras y una matriz productiva más diversificada y “verde”, y un pacto social y laboral, para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural a fin de reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo.

Nuestra preocupación de fondo apuntaba a armonizar la sostenibilidad económica, social y ambiental en una mirada estratégica de desarrollo, que tiene la igualdad como horizonte, el cambio estructural como camino y la política como instrumento.

Para ello, proponíamos privilegiar un mayor dinamismo de la inversión, que asegure una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad ambiental por la vía de la incorporación del conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado; dar un mayor potencial inclusivo al mundo del trabajo y hacer converger la política fiscal y las políticas sociales en la reducción de múltiples brechas sociales que brindan una mirada multidimensional de las desigualdades que enfrenta la región; orientar la expansión del consumo para armonizar la oportuna provisión de servicios públicos con el consumo privado, y en consonancia con una mayor inclusión social y sostenibilidad ambiental; y avanzar resueltamente hacia una mejor y mayor gobernanza y aprovechamiento de los recursos naturales para construir una economía diversificada, ambientalmente sostenible y con sinergias en el empleo y en el bienestar.

Nuestra mirada propone conjugar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de un desarrollo dinámico con el avance sistemático hacia mayores niveles de igualdad. Tal igualdad no la entendemos solo como una igualdad de medios, es decir, como una mejor distribución del ingreso. Se entiende, también, como una mayor igualdad en capacidades, en agencia, en pleno ejercicio de la ciudadanía y en dignidad y reconocimiento recíproco de los actores. Reconocer a los sujetos como iguales e interdependientes implica poner en marcha políticas tanto para promover su autonomía como para mitigar sus vulnerabilidades. Incorporar las contribuciones realizadas desde las perspectivas de género, etnia y medio ambiente significa, asimismo,

plantearse políticas de igualdad en la distribución de roles (en la familia, en el trabajo, en la política), en la relación entre generaciones presentes y futuras y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas.

Las claves de un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro, como ha propuesto la CEPAL recientemente en los documentos que componen la trilogía, requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de convocar a agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial en aras de mayor productividad; gobernanza y aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas en recursos naturales para construir una economía diversificada con fuerte incorporación de conocimiento, de alto valor agregado y con mayor potencial inclusivo en el mundo del trabajo; mejor equilibrio entre la provisión de servicios públicos y la dinámica del consumo privado, en consonancia con la sostenibilidad ambiental; y construcción de una fiscalidad tributaria y de gasto público socialmente sostenible para lograr un alto impacto redistributivo y una expansión del desarrollo de capacidades hacia el conjunto de la sociedad.

Amigas y amigos, no he pretendido elaborar una síntesis exhaustiva de la vasta producción intelectual que durante 67 años ha emergido desde la CEPAL, pero espero haber logrado recoger, en el espíritu que se ha fijado esta Conferencia, un esbozo justo de la historia de nuestras ideas, su evolución y, creo muy sinceramente, su vigencia. Muchas gracias.

Fiel a su vocación de promover un permanente debate sobre los grandes temas del desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido realizando de manera periódica encuentros con personalidades del ámbito político y académico que nos han honrado con su presencia y han compartido con nosotros sus diagnósticos y su visión para el futuro de la región. Más allá del evidente interés intelectual que estas reflexiones suscitan, constituyen un insumo esencial para la elaboración de propuestas que, sin perder de vista el contexto cada vez más globalizado en que vivimos, estén en sintonía con las necesidades diversas de los países.

El presente documento contiene una selección de las conferencias más destacadas dictadas en la sede de la CEPAL y en otros eventos institucionales durante 2015. Su difusión responde a la enorme trascendencia de los temas tratados y al enfoque particular que han sabido darles sus ilustres expositores.

Reunidas en un solo volumen, estas presentaciones dan cuenta de la necesidad de pensar el desarrollo desde una visión múltiple e integrada, como la ha venido haciendo la Comisión a lo largo de su extensa y fructuosa trayectoria.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)