

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

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores



NACIONES UNIDAS





Parte 1

# Tres elementos interdimensionales básicos



## Capítulo I

# La centralidad de la igualdad

### La hora de la igualdad

#### Cambio estructural para la igualdad

- A. Continuidad de una visión
- B. Hacia una visión integrada del desarrollo: ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva
- C. El camino del cambio estructural
- D. El horizonte de la igualdad
- E. Una visión pensando en las generaciones venideras

#### Pactos para la igualdad

- A. El escenario
- B. El enfoque de la CEPAL: desde dónde hablamos
- C. Estado y desarrollo en la perspectiva de la sostenibilidad
- D. En síntesis

### Horizontes 2030

#### La ineficiencia de la desigualdad

## La hora de la igualdad\*

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

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Al traducirse en umbrales mínimos —e incrementales— de bienestar y de prestaciones, indirectamente la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en el acceso, sobre todo cuando esa desigualdad, en cierto punto, se traduce en que parte de la sociedad se vea privada del acceso definido normativamente a partir del enfoque de la titularidad de derechos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo.

Un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores también responde al valor de la igualdad. Un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no solo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos, constituye el pilar de la agenda de la igualdad.

La igualdad de derechos no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales. Por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico, pues redundan en derechos más efectivos y en una mayor protección para cada persona. Supone la participación de una gama más amplia de actores que aportan al bien común. Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran precisamente ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Prólogo", *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, pág. 11.

bondades del mercado sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y con una mejor interacción. Las alianzas público-privadas más sólidas, las democracias más avanzadas y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo se dan en sociedades más igualitarias y donde existe un Estado que desempeña un papel más activo y actúa con visión estratégica para lograr el bienestar y el progreso de todos. Se trata de una agenda política, progresista y de largo alcance.

En este sentido, el análisis que se presenta en este documento adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad. En el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa.

Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de energías del Estado. Queremos revertir las tremendas disparidades territoriales mediante la construcción de sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas, así como reforzar la protección de las personas mediante el mejoramiento de los mercados laborales, las capacidades de las finanzas y la gestión pública. Del mismo modo que la idea de igualdad supone ocuparse de la vulnerabilidad social, creemos que una macroeconomía que proteja a las personas frente a la volatilidad externa juega un papel fundamental. Esta meta no se alcanza automáticamente y requiere de políticas en varios frentes y de más y mejor mercado. Si hay que nivelar el campo de juego, hay que hacerlo elevando los niveles medios y agregados de productividad e ingresos.

Por último, en la consideración del valor de la igualdad y la manera en que se conjuga con el crecimiento, no puede dejarse de lado el cambio climático, un factor que determina marcadamente el futuro de todos. Igualdad significa, en este sentido, solidaridad con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y no sean los pobres ni los países pobres quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza.

En síntesis, la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las

oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo fortalece el sentido de pertenencia. Además, provee el punto de partida ético-político para universalizar prestaciones (no solo en materia de acceso), sino también para reducir brechas en la calidad y las trayectorias. La igualdad constituye el marco normativo para el pacto fiscal y el pacto social del que surge el carácter vinculante de los derechos ratificados y sus implicancias en cuanto a progresividad y redistribución, demanda más y mejor Estado en materia de regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos, y exige un profundo respeto por la seguridad planetaria para garantizar la sostenibilidad ambiental.

La propuesta que en esta ocasión la CEPAL somete a la consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe concibe al desarrollo en el sentido recién planteado. A la luz de los desafíos presentes recrea el conocimiento técnico acumulado por la Comisión a lo largo de más de seis décadas de intenso trabajo y plantea un futuro deseable para la región, más igualitario en cuanto a oportunidades y derechos, más dinámico y menos vulnerable en cuanto a su economía, en que el círculo vicioso del subdesarrollo se transforme en un círculo virtuoso del desarrollo. En esta propuesta se respaldan valores fundamentales a los que adherimos sin reservas, con el rigor técnico que hace parte del patrimonio de la Comisión.

¿Por qué hacemos nuestro el valor de la igualdad? Porque creemos interpretar un reclamo histórico largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. A partir de este reclamo se han ensayado, con mayor o menor fortuna, revoluciones y reformas, modelos de gobierno y de política, movimientos populares, acuerdos entre grupos y demandas de los más diversos actores. Pero al mismo tiempo que la igualdad respira, como valor positivo, en la memoria histórica de la región, se ha visto sistemáticamente negada por esa misma historia. En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por doquier. Recorre las asimetrías frente a la globalización.

Y sin embargo, cuanto más nos recorre la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión. De este modo, la crisis iniciada en 2008 a escala global es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos. Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social.

El escándalo de las desigualdades, que se exacerbaban como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación

compartida a la luz del desfundamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades.

Por eso hemos querido, no sin osadía, darle a este documento el título que lleva: la hora de la igualdad. Sin embargo, no hablamos de cualquier igualdad. Nuevamente la historia aporta sus enseñanzas. Hablamos de igualdad teniendo como referencia otro gran valor cuya conquista ha sido fruto de largas luchas y respecto del que siempre es necesario seguir progresando: la democracia. Por ello, situamos el valor de la igualdad en el corazón de la democracia. Igualdad sin democracia es igualdad sin derechos básicos y sin Estado de derecho, lo que constituye una contradicción en los términos. Pero, por otra parte, una democracia de baja calidad y con poca participación de los más diversos actores en espacios de deliberación difícilmente forje una voluntad política para avanzar hacia una mayor igualdad.

Esta es nuestra propuesta. A partir de ella escrutamos, en las páginas que siguen, los signos del desarrollo (y del subdesarrollo) de las últimas décadas y los vaivenes y secuelas de la crisis reciente. También nos proyectamos hacia un futuro donde el Estado y la política armonicen democracia con igualdad, promuevan a la vez saltos productivos y sostenibilidad ambiental, combinen mercados inclusivos con ciudadanía activa, generen los pactos sociales necesarios en una América Latina y el Caribe con brechas por cerrar y caminos por abrir.

# Cambio estructural para la igualdad\*

## A. Continuidad de una visión

El presente documento profundiza y amplía los planteos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plasmara en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*<sup>1</sup>, propuesta que sometió a consideración de los gobiernos en su trigésimo tercer período de sesiones celebrado en 2010, y donde se colocaron los cimientos de una visión del desarrollo de cara a la segunda década del siglo XXI. Dicha visión planteó la igualdad, en sentido amplio, como principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo y, a la luz del mismo, los desafíos en materia de dinámicas y políticas de desarrollo que deberían concurrir para acercarse a ese horizonte.

La igualdad como principio normativo y orientación, tal cual se planteó entonces, supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social. Pero no solo eso. También es la igualdad una condición de la ciudadanía, de carácter normativa en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Por lo mismo, el documento citado enfatizó la importancia de un orden democrático deliberativo con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y subrayó la importancia del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. La importancia de pactos sociales y, en especial, de pactos fiscales fue el “cierre natural” en el mensaje que la CEPAL acuñara en *La hora de la igualdad*. Pues los pactos conjugan, precisamente, la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos.

La recepción de la propuesta de la CEPAL fue amplia y ha generado un efecto en cadena hasta hoy. Creemos que en 2010, plantear la igualdad en el centro del desarrollo tuvo especial sincronía con una inflexión histórica favorable para ello, sobre todo en América Latina y el Caribe. Tal inflexión incluía, entre otros: i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que terminaron por recomponer el mapa político de la región en la década pasada; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas activadas sobre todo tras la crisis financiera mundial de 2008 para mitigar sus costos sociales, y iii) la irrupción decidida de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, como en los ámbitos de la salud y las pensiones y jubilaciones.

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Prólogo”, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, pág. 13.

<sup>1</sup> LC/G.2432(SES.33/3).



Por otro lado, la igualdad dejó de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornó con energía durante la última década de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil global, y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas. A diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo “pisos mínimos” sino también “techos máximos”. Esto último, sobre todo, en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer.

Creemos, pues, que estamos ante la oportunidad histórica de repensar el desarrollo bajo la égida valórica de la igualdad y de mayor sostenibilidad ambiental. Pero no debemos hacerlo en clave retórica o de letanía, sino examinando rigurosamente cómo los distintos componentes de políticas de desarrollo concurren hacia sociedades más dinámicas en crecimiento y más proclives a la igualdad.

A esta necesidad responde el esfuerzo que hemos hecho y que se cristaliza en el documento que ahora sometemos a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Procuramos, en este esfuerzo, proveer una visión más integrada del desarrollo con orientaciones claras para avanzar en componentes decisivos de la dinámica y la política del desarrollo, y círculos virtuosos entre mayor crecimiento y más igualdad, sostenibles tanto en los “tiempos cortos” como en los “tiempos largos”.

Planteamos que la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y que la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural. En efecto, la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.

La vocación igualitaria es también vocación universalista: todos quieren ser productivos, todos quieren mejor calidad de vida, todos quieren saber, todos quieren estar educados, todos quieren empleo y derechos. A eso aspiramos en la CEPAL, a construir un proyecto de

desarrollo inclusivo que provea de espacios para que todos los segmentos de la sociedad puedan llevar adelante sus potencialidades y proyectos de vida, sobre la base del cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Al hablar de igualdad estamos hablando de política productiva. Estamos hablando de distribución, de propiedad y apropiación de los bienes colectivos y de la construcción de ganancias de productividad genuinas y no espurias; es decir, a partir de la plena comprensión de la renovabilidad de los recursos naturales y de su uso en el tiempo con igualdad intergeneracional.

## **B. Hacia una visión integrada del desarrollo: ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva**

El documento que aquí presentamos integra, en una visión que matiza múltiples relaciones de interdependencia, componentes decisivos del desarrollo: manejo del ciclo y manejo de la estructura, política macroeconómica y política industrial, dinamismo productivo con convergencia en niveles de productividad (y la consiguiente difusión del empleo de calidad y con derechos hacia el conjunto de la población económicamente activa) e impacto sobre la igualdad. Estas dinámicas e interdependencias se examinan a la luz de una profusa casuística que se presenta a lo largo del documento, con evidencia histórica y desde la experiencia más reciente, comparando distintos países latinoamericanos y caribeños, y contrastando la región con otras que han tenido comportamientos más dinámicos.

Este esfuerzo constituye, a nuestro juicio, un nuevo cimiento cuyo énfasis gira en torno a la construcción de un enfoque integrado de desarrollo y que presta especial atención a las lecciones de las últimas décadas y también a las de los distintos paradigmas del desarrollo ensayados en la región desde los tiempos de la industrialización mediante sustitución de importaciones. Nos damos, pues, a la tarea de mirar el futuro, pero nutriendo la perspectiva hacia delante con los balances históricos del desarrollo latinoamericano.

Aprender de las lecciones del pasado y de las tendencias actuales, en una perspectiva integrada que busca articular la dimensión macroeconómica con la productiva, implica poner en estrecha relación estos distintos componentes de política que, en las últimas décadas, han tenido un diálogo intermitente y no del todo fecundo. Dicho de otro modo, la política macroeconómica y la política industrial no pueden correr por caminos divergentes sino que deben articularse para construir sinergias intertemporales. Estas sinergias se deben dar entre dinámicas de corto y de largo plazo. Desde la ribera de la macroeconomía, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias no solo deben actuar optimizando impactos en la longitud, los costos y los beneficios de los ciclos, medidos a partir de buenos indicadores nacionales. Pueden, al mismo tiempo, incentivar la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y, muy especialmente, la mayor convergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Esta convergencia progresiva en el ámbito

productivo y del empleo provee de sentido de pertenencia para el fortalecimiento de la ciudadanía, genera mayor predisposición al consenso de mejoras en el bienestar y, a la vez, promueve relaciones más virtuosas entre la participación de la sociedad y la orientación de la economía. Inversamente, una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad así como con mayor eficiencia energética y ambiental, constituye un acervo fundamental para “blindar” la economía frente al impacto de la volatilidad propia de los ciclos y, muy especialmente, frente a las restricciones externas exacerbadas por la volatilidad.

*De este modo las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, obligan a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales y tecnológicas.* Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe darse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por su lado, y como ya se señaló, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural que todavía no han logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Para todo lo anterior, y contrario a lo que planteaba el paradigma del desarrollo prevaeciente en las últimas dos décadas del siglo pasado, es fundamental el rol del Estado, como lo es una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad.

La relación entre política macroeconómica y la inversión productiva resulta, además, decisiva para revertir una cadena de relaciones estructurales que exacerbaban brechas sociales en nuestros países. Hasta ahora el patrón predominante es que la inversión refuerza las agudas brechas en productividad, lo que luego se manifiesta en la segmentación del mercado laboral, tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales. Tal segmentación explica en importante medida la persistencia de tan altas tasas de empleo informal en la región y la baja proporción de población protegida por la seguridad social desde el mundo del trabajo, lo que extiende las desigualdades y brechas al campo de la protección social.

En contraste, *una articulación positiva entre manejo del ciclo y expansión convergente de la estructura lleva a la economía a desarrollar sus potencialidades de manera tal que en el largo plazo la sociedad se beneficia de manera más igualitaria.* El principal mecanismo por el cual ambas cosas convergen (desarrollo productivo e igualdad social) es sin duda el mundo del trabajo, es decir, el motor de inclusión social. Es en ese mundo donde hay que aspirar a que la sociabilidad ampliada se dé en un contexto de mayor desarrollo de capacidades de todos los miembros de la sociedad, mejores oportunidades para retribuir esas capacidades productivamente y mejores condiciones para armonizar intereses de actores diversos en el mundo laboral.

## C. El camino del cambio estructural

*Si el valor y la orientación estratégica es la igualdad, ¿cuál es el camino? Lo que aquí planteamos como ruta es el cambio estructural y desde ahí hemos querido construir nuestro enfoque integrado.*

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

En el marco de nuestra propuesta, entendemos que el cambio estructural resulta virtuoso cuando se rige por dos ámbitos interconectados: por un lado, la mayor presencia relativa, tanto en la producción como en el comercio, de los sectores más intensivos en conocimiento. Por otro lado, es necesario diversificarse hacia sectores con rápido crecimiento de la demanda interna y externa de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones e importaciones crezcan de forma equilibrada sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

De este modo el cambio estructural se asocia a dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas “dinámicas”, es decir, que conjugan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, donde destaca la presencia de sectores con tasas más altas de crecimiento de la productividad, con mayor difusión de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía y la sociedad, y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como hacia otros sectores. La segunda es la “eficiencia keynesiana” o “de crecimiento”, que refiere a un patrón de especialización en sectores beneficiados por tasas más altas de crecimiento de la demanda externa e interna, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. Es fundamental, pues, que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico sino también de la demanda, ya que el incremento de la productividad sin el paralelo aumento de la demanda podría generar subocupación o desocupación. Los dos tipos de eficiencia se dan en general simultáneamente, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda y de la especialización internacional.

*Para promover un cambio estructural virtuoso son indispensables las políticas industriales.* Esto implica, claro está, una decisión de orden político, pues el rol del Estado es central para llevar adelante políticas en esta materia. Cabe recordar que durante las últimas dos décadas hablar de políticas industriales activas conducidas por el Estado, era casi un anatema en el léxico del desarrollo prevaleciente bajo la égida del Consenso de Washington, tal como lo era hablar de igualdad. Tras este “veto” estaba el supuesto de que el mercado, con el apoyo de las señales correctas, se hacía cargo de optimizar la asignación de factores de modo tal que a la larga redundaba en saltos de productividad. La experiencia mostró claramente que esto no es así, sobre todo cuando se observan las magras trayectorias de la productividad en América Latina y el Caribe durante las últimas tres décadas. Hoy, sin embargo, desde distintos flancos ideológicos se vuelve a hablar de la necesidad de esas políticas. En la perspectiva que se plantea en este documento, las políticas industriales apuntan hacia dos direcciones complementarias: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en grandes centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología.

*No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo.* El cambio estructural debe sinergizarse en el conjunto de la economía con encadenamientos hacia atrás y hacia delante y con el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. En este proceso de “tiraje” desde arriba y ascenso desde abajo, el empleo va modificando su estructura, desplazando paulatinamente la población activa desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que van dando mayor densidad al espacio intermedio. En este proceso tienden a cerrarse las brechas, moviendo al mismo tiempo el conjunto hacia mayor productividad, lo que redundará, a la larga, en una distribución más diversificada pero menos desigual y una creciente reubicación de la población económicamente activa en sectores de media y alta productividad. Esto tiene un impacto positivo sobre la igualdad a través de la correa transmisora del empleo.

## **D. El horizonte de la igualdad**

Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo. Al centrar el crecimiento en la creación de nuevos sectores y en la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores

de mayor productividad, a la vez que estimula una mayor tasa de participación y una menor tasa de desempleo e informalidad. Todo esto sin duda tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por cierto, hay dos formas complementarias de avanzar hacia mayores niveles de equidad distributiva, que se combinan de diversas maneras. Una es por vía fiscal, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. Las políticas sociales son frecuentemente el vehículo para asistir por esta vía a los grupos más vulnerables y pobres. Otro sendero hacia la igualdad es el que privilegia la propuesta de cambio estructural, avanzando hacia una matriz productiva que endógenamente genere empleos y capacidades, y ampliando actividades de alta productividad entre las que se incluyen el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores productivos.

Cuando la estructura productiva está muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos de carácter fiscal-social no solucionan los problemas de desigualdad y escaso crecimiento y no son sostenibles en el largo plazo. Más temprano que tarde las políticas deberán ocuparse de la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el marco del cambio estructural. La adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación debe ser considerada, junto con las políticas sociales, dimensiones claves en el horizonte de la igualdad. Así, por ejemplo, los encadenamientos productivos son aspectos del cambio estructural, que evitan la concentración y difunden, de manera más solidaria, las ganancias en toda la sociedad.

*Inversamente, las políticas sociales y redistributivas deben acompañar a la política industrial.* Por una parte, ayudan a mejorar la distribución y reducir la vulnerabilidad en el corto plazo, permitiendo un eslabonamiento intertemporal para que luego las políticas de cambio estructural rindan sus frutos redistributivos, cuyos efectos se hacen sentir en plazos más largos. Además, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables en los períodos “disruptivos” del cambio estructural (de reordenamiento de sectores que puede producir fases de adaptación con desempleo) y también frente a los impactos sociales que se derivan de los choques externos.

*En síntesis, el eje central que articula el documento que aquí presentamos tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como la caja de herramientas y la igualdad como valor que le subyace y horizonte hacia el cual se orienta ese cambio estructural.* Cuando el cambio estructural redunde en reducción de brechas de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia en términos de igualdad porque se reducen las brechas salariales; se amplía el alcance de la protección social por vía contributiva hacia distintos sectores de la sociedad porque se hace mucho más extensivo el empleo decente; mejora la fiscalidad por vía de un crecimiento más sostenido y dinámico, y permite con ello reforzar la acción redistributiva del Estado; y se extiende el acceso a servicios diversos por efecto del

mejoramiento de la infraestructura. Además, una economía más integrada en torno a una matriz productiva de mayor diversificación y especialización implica también una sociedad en que es políticamente más viable establecer pactos entre actores diversos para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que se deriva de los saltos en productividad. Finalmente, en la medida que el empleo se formaliza y se hace más productivo, facilita diálogos entre los actores del mundo laboral, lo cual constituye un soporte institucional básico para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales.

Como dijimos al principio, la propuesta que aquí presentamos a los gobiernos de la región retoma y profundiza las ideas que planteamos en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por abrir, caminos por cerrar*. En las páginas que siguen se plasman nuestros mayores esfuerzos con nuestras mejores herramientas en torno a un enfoque integrado de desarrollo. Allí colocamos la igualdad en el horizonte, y rumbo a ese horizonte proponemos el camino del cambio estructural: un camino largo cuyos efectos virtuosos requieren de decisión y conducción políticas, de políticas de Estado, y de una ciudadanía activa y comprometida en torno a un proyecto de sociedad.

## **E. Una visión pensando en las generaciones venideras**

El cambio estructural se propone aquí al calor de una inflexión decisiva de la historia de la humanidad. En efecto, el futuro global se juega hoy en dinámicas tan gravitantes como el cambio climático o la pérdida de la biodiversidad que se avecinan, y que solo podrá ser asumido con políticas modernas de intensa innovación tecnológica y social. Vivimos, probablemente, el momento que requiere el cambio más radical, en tiempos más comprimidos, que ha enfrentado la humanidad respecto de sus formas de producir y consumir. En este marco, América Latina y el Caribe puede constituir una plataforma privilegiada para este proceso de transformación.

El cambio estructural para la igualdad es, pues, una visión de largo plazo que implica transformaciones profundas y en la que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar. Para plasmar esa visión en acciones y pasos concretos que confluyan en torno a dicho horizonte estratégico se requieren instituciones democráticas y eficientes.

A esta visión le anima una genuina vocación de futuro orientada a las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. En primer lugar, porque el cambio estructural requiere del protagonismo de estas generaciones, quienes aportarán sus renovadas capacidades para difundir el progreso técnico y emprender avances inéditos en las formas de producir, organizar y comunicar.

En segundo lugar, porque las nuevas generaciones nacen y crecen con el uso de las nuevas tecnologías, lo que las hace parte esencial de la transición hacia sociedades de la información y el conocimiento. Pero no solo eso, existe también un fuerte vínculo potencial

entre la revolución tecnológica y las nuevas trayectorias que permiten armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, como sucede en la medida que aumenta la virtualización que ahorra materiales, energía y movimientos. El cambio tecnológico puede ser orientado de manera de compatibilizar aumentos de productividad con criterios ambientales. Y son, precisamente, las nuevas generaciones quienes muestran mayor sensibilidad ante los desafíos ambientales de largo alcance en el tiempo y que rebasan las fronteras nacionales.

En tercer lugar, los cambios demográficos advierten que en el mediano plazo nuestras sociedades estarán más envejecidas y, por lo mismo, dependerán cada vez más de la productividad de la generación activa. La actual fase de bono demográfico, con una disminución relativa de la población infantil y un aumento relativo de la población en edad de trabajar, hace propicio invertir en las capacidades de las nuevas generaciones. Esto hace imperativo aprovechar las oportunidades y anticiparse a los riesgos de los cambios en la pirámide de edades. Por lo mismo, los niños y jóvenes de hoy serán decisivos mañana para promover aumentos de productividad que permitan sostener sistemas de protección social adecuados a los nuevos perfiles demográficos.

Por último, los cambios políticos y la emergente sociedad en red llevan a nuevas formas de movilizarse y organizarse para plantear demandas, propiciar nuevos espacios de deliberación, y reencantar el espacio público con la renovada participación ciudadana. En este giro hacia la movilización en redes y el mayor espacio de la política, los jóvenes de hoy muestran una sorprendente creatividad en el uso de los espacios y los recursos disponibles, y una renovada capacidad reflexiva en torno al destino colectivo. Por lo mismo, son estas las generaciones más abiertas a cambios de rumbo como los que se plantean en estas páginas, con énfasis en la mayor igualdad social, en nuevas formas de producir y de orientar el crecimiento, en el acceso más oportuno al desarrollo de sus capacidades y en una defensa más consciente de la sostenibilidad ambiental.



# Pactos para la igualdad\*

## A. El escenario

América Latina y el Caribe está hoy en una encrucijada. Con diferentes velocidades y conforme a la profunda heterogeneidad que existe entre los países, se han logrado progresos significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo y avances incipientes en la distribución del ingreso. Se han consolidado sistemas democráticos en países hasta hace algunos años devastados por guerras civiles o sometidos por regímenes dictatoriales. Se ha alcanzado mayor estabilidad macroeconómica, se ha reducido la deuda pública y se han aplicado políticas contracíclicas para mitigar los impactos de las crisis externas; además, han mejorado la matrícula y la progresión educacionales, así como el acceso a redes de protección social.

Sin embargo, estos avances están encontrando límites, ya sea para sostenerse o para expandirse. Se plantean grandes desafíos para mantener la ruta ascendente en el camino hacia la igualdad y para ampliarla a los ámbitos diversos en que dicha igualdad se juega. Se enfrentan, también, importantes retos de sostenibilidad económica, de cara a una fase menos dinámica del ciclo y a rezagos profundos en los patrones productivos. En materia de sostenibilidad ambiental, se conjugan los retos globales del cambio climático con dinámicas de consumo y concentración urbana cuyas acentuadas externalidades ambientales negativas impactan en la economía y en el bienestar de las personas.

La crisis de 2008 puso en evidencia que el nuevo escenario mundial del crecimiento económico estará poblado de restricciones e incertidumbres. Se instaló a escala global, a partir de entonces, un ritmo más lento e inestable de crecimiento, sobre todo en el mundo industrializado, que ahora se extiende a las economías emergentes, imponiendo dificultades cada vez mayores para administrar globalmente problemas que afectan a todos. Llegaron los disensos sobre cómo regular el "reino de la escasez", allí donde hasta hace poco la abundancia y el Estado de bienestar se daban por sentados. Esto es especialmente cierto en el caso de la órbita europea, sobre todo mediterránea. Han vuelto a emerger, ahora en el corazón del desarrollo, los dilemas que tanto sacudieron a América Latina y el Caribe entre soluciones de extrema austeridad y ajuste fiscal o soluciones más keynesianas para enfrentar la crisis.

En América Latina y el Caribe los límites están dados por una combinación de restricciones externas y rasgos endógenos. Entre las primeras cabe constatar la pérdida de dinamismo del comercio internacional, la fluctuación de los precios de materias primas, la volatilidad de las señales financieras y el reordenamiento de la producción en cadenas transnacionales de

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Prólogo", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, pág. 13.

valor en que los países de la región corren el riesgo, una vez más, de perder la oportunidad de insertarse con menores asimetrías. Entre los segundos —los problemas endógenos— destacan la estructura productiva desarticulada y rezagada, los niveles de inversión bajos y con poca incorporación de progreso técnico, la alta informalidad en el mundo del trabajo, las brechas de bienestar y de capacidades, la débil gobernanza de los recursos naturales, los patrones de consumo en que se evidencian fuertes carencias de servicios públicos y altas presiones ambientales y energéticas, y el persistente déficit institucional en materia de regulación, captación y orientación de recursos. Pese a las diferencias existentes entre subregiones, el conjunto de la región debe enfrentar los desafíos para cerrar las brechas que surgen de la heterogeneidad estructural, la vulnerabilidad externa y los altos niveles de desigualdad.

Todo lo anterior plantea un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad. La complejidad del momento, así como del futuro de corto y mediano plazo, reclama un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad. En consecuencia, es necesario rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad para construir pactos en que concurren aquellos actores que garanticen acuerdos políticos de largo alcance. Solo a partir de tales pactos es posible conformar una institucionalidad y una voluntad colectiva que abran este espacio de políticas y solo por medio de los pactos la sociedad hace propios el sentido y el contenido de dichas políticas. Así quedó planteado en los documentos *La hora de la igualdad*<sup>2</sup> y *Cambio estructural para la igualdad*<sup>3</sup>: se requiere una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en que los actores, a través de los pactos, se apropien de estrategias de desarrollo y las hagan suyas. Solo estos pactos podrán restituir la soberanía de nuestros países para encontrar caminos propios, desde sus historias e identidades particulares, superando las injustas fronteras que secularmente han impuesto la cuna, la edad, el género o la etnia.

En resumen, si bien la región ha completado, con diferencias entre países y subregiones, una década de logros en materia de crecimiento económico, empleo y diversos indicadores sociales, persisten las reducidas tasas de inversión, un dinamismo interno centrado sobre todo en el consumo privado con elevada presencia de bienes importados, una baja productividad y un crecimiento altamente dependiente de los recursos naturales y de sus precios internacionales, todo lo cual se traduce en serias vulnerabilidades de balanza de pagos. A esto se agregan niveles crecientes de violencia y deudas pendientes en campos clave como la salud, la seguridad social y la educación.

En este cruce entre los avances recientes y los problemas que se perciben para sostenerlos y profundizarlos en el mediano plazo, la CEPAL procura consolidar el enfoque

---

<sup>2</sup> CEPAL (2010).

<sup>3</sup> CEPAL (2012).

del desarrollo que ha venido planteando a los gobiernos de la región en los últimos años. Y lo hace desde los valores más caros a la modernidad y al desarrollo, como son la igualdad, la sostenibilidad ambiental, el bienestar y la democracia, con una mirada de mediano y largo plazo y a la luz de los arduos aprendizajes históricos.

## **B. El enfoque de la CEPAL: desde dónde hablamos**

Proponer un modelo de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo ha sido una preocupación central de la CEPAL desde sus orígenes. Recientemente se ha replanteado sus pilares en vista de los desafíos actuales de la igualdad y la sostenibilidad, lo que se expresa sobre todo en los documentos presentados en los dos últimos períodos de sesiones (Brasilia, 2010, y San Salvador, 2012).

En 2010 la CEPAL publicó, con motivo del trigésimo tercer período de sesiones, el documento titulado *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. En él se propone 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. Se abogó, en consonancia con lo anterior, 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 del siglo pasado, entendiendo que ella 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 Fondo Monetario Internacional, 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, a saber: 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 otro lado, la protección y la inversión sociales 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, 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, bajo el título *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. 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 un conjunto de 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. Se trata de 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, se requiere un enfoque sistémico que articule políticas macroeconómicas y fiscales con políticas industriales y sociales.

## C. Estado y desarrollo en la perspectiva de la sostenibilidad

Entre 2003 y 2008 se produjo en América Latina y el Caribe un aumento de las tasas de crecimiento y una mejora de la distribución del ingreso y otros indicadores sociales. Esta expansión se vio facilitada, en gran medida, por un entorno externo muy favorable, caracterizado por un mayor dinamismo del comercio internacional, elevados precios de los recursos naturales, incrementos de las remesas y de los flujos de turismo y una abundante liquidez en los mercados financieros internacionales, que afectó a los países de la región de diferentes formas pero, en general, con un sesgo positivo. El impulso proveniente del contexto internacional fue complementado por un manejo de la política macroeconómica que, con pocas excepciones, priorizó el mantenimiento de los equilibrios fundamentales.

La crisis de 2008 puso a prueba la capacidad de los Estados de paliar los impactos de un choque externo grave y preservar sus equilibrios, pero con una clara movilización de recursos políticos y financieros y con un criterio contracíclico, mitigando costos sociales que en crisis anteriores se habían hecho sentir de manera brutal. Los países respondieron con sentido de oportunidad, combinando las urgencias sociales con las cautelas económicas. La prueba reveló una sorprendente maduración de la acción pública y de la resolución política. Quedó en evidencia que las recetas ortodoxas ya no operan como canon y se amplió el margen de maniobra desde la política y las políticas, con la profundización de la democracia.

Por otro lado, sin embargo, el auge de los precios de los productos básicos y sus impactos sobre la macroeconomía se han traducido en un sesgo hacia una mayor especialización en torno a los recursos naturales. La inversión pública no recuperó su rol dinamizador, a pesar de las carencias existentes en términos de infraestructura, y aumentó la participación del sector privado en la prestación de servicios esenciales, como la educación y la salud, mientras se ha agravado el déficit en la provisión de servicios públicos de calidad por parte del Estado. Cuanta más centralidad adquiere el consumo privado, más difícil se torna converger hacia contratos sociales con miras a una provisión de servicios públicos de calidad y a su uso por parte de distintos grupos socioeconómicos. En un marco de débil institucionalidad laboral, persisten asimismo altos niveles de informalidad del empleo y la ocupación.

Un patrón productivo poco diversificado, como el que prevalece en las economías de la región, implica una tendencia a consumir bienes con un alto grado de componente importado. La dinámica de los precios más favorables de las materias primas y el hecho de que el vínculo entre exportación y consumo sea más fuerte que el vínculo entre exportación e inversión sugieren que el cambio estructural (y la consiguiente sostenibilidad del crecimiento) no se ha asumido como prioridad en las sociedades latinoamericanas. Además, los patrones de consumo no son neutrales en cuanto a sus impactos ambientales. Para mitigar los efectos del crecimiento sobre el medio ambiente se necesita adoptar tecnologías limpias, asociadas a formas colectivas de consumo (por ejemplo, un transporte público de calidad frente al automóvil), y una creciente complejidad tecnológica, lo que requiere trabajadores educados y plenamente integrados a procesos de aprendizaje en estructuras cambiantes. Estas condiciones del crecimiento compatible con la preservación ambiental solamente se cumplen cuando la economía se desplaza desde la polarización hacia la diversificación, desde la segregación hacia la integración social y productiva, y desde consumos individuales hacia consumos colectivos. Semejante inflexión del estilo de desarrollo requiere, sin duda, del liderazgo del Estado.

El crecimiento, si bien mantiene sus tasas positivas, ha menguado a partir de 2011. El cambio en el ciclo de los recursos naturales, así como la esperable reducción de los flujos de capital y de la liquidez mundial y el posible aumento de las tasas de interés, sitúan a la región ante un escenario menos favorable de cara al futuro. La reducción de la pobreza y la desigualdad muestra indicios de entrar en una senda menos dinámica, mientras que la indigencia se ha estancado. Por otra parte, las emergentes clases medias y los sectores vulnerables que recientemente dejaron atrás la pobreza han incrementado las exigencias al Estado, del que reclaman la provisión adecuada de servicios públicos y colectivos de calidad, tales como seguridad, transporte, educación y salud.

La democracia es el eje principal del nuevo marco institucional y conlleva demandas en favor de la igualdad en su sentido más amplio —distributivo, de derechos, intergeneracional—, a las que la economía debe responder. El marco democrático ha absorbido demandas y busca dar respuestas que lo legitimen, aunque todavía de manera parcial. Este proceso está encontrando límites en lo productivo, lo económico y lo social y en los ámbitos del consumo y el medio ambiente. Poner en discusión estos límites, entender su dinámica y sugerir estrategias para superarlos es el propósito primordial de este documento.

Los indignados brasileños, los estudiantes chilenos que se manifestaron en las calles, los diversos movimientos cívicos, ambientalistas y de comunidades locales, así como los cambios en preferencias electorales y liderazgos, pueden parecer fenómenos de diferente naturaleza, pero remiten a una causa común: la dificultad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar en forma inteligente los recursos naturales, que conjugue la expansión del bienestar con mejores servicios públicos para todos y que reduzca de

manera sustancial la concentración de la riqueza y la desigual apropiación del crecimiento económico entre los distintos actores productivos.

Las razones que justifican una mayor injerencia del Estado son tan válidas ahora como lo fueron en el marco de las estrategias de desarrollo anteriores a los ajustes y privatizaciones de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Sigue siendo necesario garantizar una adecuada provisión de servicios públicos e infraestructura, áreas en que la respuesta del sector privado se ha mostrado inadecuada o restringida, o bien ha adoptado formas cuasimonopólicas; sigue siendo necesario suplir la falta de consideración de las generaciones futuras en las preferencias del sector privado, que redundan en que la acumulación de capital sea menor que lo aconsejable o que el cuidado del medio ambiente no sea adecuadamente asumido, y sigue siendo imprescindible evitar la concentración de poder y riqueza.

La forma y medida en que tales retos puedan plasmarse en políticas dependen de decisiones colectivas, que son hoy y deben ser mañana parte del debate público y democrático en la región y en las que el Estado está llamado a cumplir un rol fundamental. La democracia ayuda a legitimar políticas mediante acuerdos y pactos con un horizonte estratégico. También ayuda a preguntarse por el tipo de desarrollo que queremos, sin renunciar a opciones soberanas ni desconocer, por otra parte, las restricciones y posibilidades que presenta la inflexión histórica que vivimos.

## D. En síntesis

En la propuesta que aquí se profundiza, la CEPAL considera la igualdad como el horizonte, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento. En esta etapa se trata de reorientar las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión para asegurar una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad ambiental, mediante la incorporación de conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado, como se expone en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un desarrollo sostenible*; otorgar 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 se evidencian en una mirada multidimensional de las desigualdades que enfrenta la región, como se plantea en los capítulos II y III; orientar la expansión del consumo para armonizar la oportuna provisión de servicios públicos con el consumo privado, en consonancia con una mayor cohesión social y con la sostenibilidad ambiental, como se describe en los capítulos IV y V, y avanzar resueltamente hacia una mejor y mayor gobernanza y aprovechamiento de los recursos naturales, para construir una economía diversificada, sostenible en términos ambientales y con sinergias en materia de empleo y de bienestar, como se propone en el capítulo VI.

Estos son los precedentes que nos sitúan hoy ante el desafío de profundizar las propuestas para este cambio de rumbo, frente a la encrucijada que encara la región. Se trata de conjugar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de un desarrollo dinámico con el avance sistemático hacia mayores niveles de igualdad. Tal igualdad no se entiende 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.

Un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro, como ha propuesto la CEPAL en los documentos citados y en el que aquí se presenta, requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de articular 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; regulación y encauzamiento de la expansión del consumo para armonizar la provisión de servicios públicos con el consumo privado, en consonancia con la sostenibilidad ambiental, y construcción de una estructura 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. Solo una dialéctica virtuosa entre el cambio institucional y el cambio en las estructuras permitirá potenciar el desarrollo en la orientación estratégica que se propone en las páginas que siguen.



## Horizontes 2030\*

Encaramos hoy un vertiginoso proceso de cambios, en verdad un cambio de época. Las tendencias mundiales dominantes en la economía y en la sociedad exacerban las contradicciones de un estilo de desarrollo que se ha vuelto insostenible. Esas contradicciones son innegables. Lo demuestra el aumento sin precedentes de la desigualdad global en las últimas décadas, la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático, y el papel ambivalente de la revolución tecnológica que, al mismo tiempo que abre opciones para la sostenibilidad, genera tensiones en los mercados laborales que se agravan a medida que se expanden las nuevas tecnologías.

Los profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional, a través de esfuerzos que han madurado por más de dos decenios. La más amplia y ambiciosa es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que los 193 países representados en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015. Estos compromisos reconocen la igualdad y la sostenibilidad como los principios rectores, compartidos y universales, en los que se debe basar una nueva batería de estrategias y políticas globales, regionales y nacionales. La masiva participación de la comunidad internacional en su formulación y aprobación les confiere una legitimidad sin precedentes y refuerza el compromiso político de los países de implementarlos eficaz y eficientemente, ajustándolos en la medida en que lo demanden los grandes cambios en curso.

En la Agenda 2030 reconocemos múltiples vasos comunicantes con el cuerpo de propuestas que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado a lo largo de su historia, sobre todo con aquellas que pusieron el combate a la desigualdad en el centro de la estrategia impulsada en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* en 2010. En ese documento, se resaltan los impactos negativos de la desigualdad en el crecimiento y la estabilidad política y social de los países de América Latina y el Caribe; más aún, se postula que la desigualdad no solo es inaceptable desde el punto de vista ético, sino que también constituye una barrera determinante para nuestro desarrollo.

Dos años después, en el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* se reafirmaron esas tesis y se enfatizó que, sin cambios en la estructura productiva y en el patrón de especialización hacia actividades con mayor contenido tecnológico y niveles más elevados de productividad, sería imposible generar empleos de calidad para sustituir los trabajos de muy baja productividad que alimentan la desigualdad y el rezago de los países de la región.

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), "Prólogo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, pág. 9.

Más recientemente, en 2014, en *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* se sostuvo que el camino más eficaz para avanzar en el nuevo estilo de desarrollo que se proponía a partir de las tesis de los documentos anteriores era generar alianzas amplias y pactos sociales que viabilizaran las políticas de desarrollo sostenible y las transformaran de políticas de un período de gobierno en verdaderas políticas de Estado, en el contexto de una nueva ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía. Estos tres documentos comparten visiones, diagnósticos y estrategias, por lo que conforman una trilogía que de una manera sistemática ha puesto la lucha por la igualdad en el núcleo de las contribuciones de la CEPAL al pensamiento sobre el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Si bien la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos tienen un gran impacto potencial en las relaciones internacionales como instrumento de desarrollo y reflejan con claridad la amplitud y la urgencia de los desafíos globales, requieren aún de un marco analítico que los articule y les dé coherencia. Materializarlos efectivamente exige acometer la tarea pendiente de poner en marcha y consolidar instrumentos específicos para su implementación. Sin estos componentes, se corre el riesgo de que se conviertan en una expresión de deseos que, en el mejor de los casos, se cumplirá de forma aislada y parcial, en contradicción con la aspiración manifiesta de que sea una agenda universal, integral e indivisible.

En este documento, que la CEPAL presenta a los países miembros en su trigésimo sexto período de sesiones, se complementa analíticamente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe.

Este empeño se sustenta en un diagnóstico que reconoce fundamentos en la tradición analítica estructuralista e incorpora, con mayor énfasis, las dimensiones ambiental y global de los problemas del desarrollo de la región.

El concepto ordenador es el cambio estructural progresivo, definido como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local.

Un instrumento central para la consecución de estos objetivos es la creación de bienes públicos globales. El carácter imprescindible de esta dimensión es evidente en los temas ambientales, por cuanto una acción colectiva y una coordinación que involucre a todos los actores es condición *sine qua non* para reducir las emisiones. No en vano la destrucción del

medio ambiente en un contexto de desregulación ha sido calificada como “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”. Frente a este desafío, con el Acuerdo de París, aprobado en diciembre de 2015, se logró, pese a sus insuficiencias, dar un paso en la dirección correcta en el esfuerzo por definir metas comunes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar en la descarbonización de las economías, respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Hay otras dos dimensiones en que también se ha hecho más visible la percepción de que es urgente una acción global colectiva y coordinada: la recuperación del crecimiento mundial y el cuidado del medio ambiente.

Por un lado, la recuperación de la economía mundial de la crisis financiera iniciada en 2008 ha sido más lenta e incierta de lo que se esperaba, y existe el riesgo de una nueva crisis en los próximos años. La creciente desigualdad, la presión del ajuste externo sobre las economías más débiles y la caída de la inversión junto con la multiplicación de los activos financieros conforman un cuadro de incertidumbre y baja demanda agregada que imprime un sesgo recesivo a la economía mundial. Superar este escenario exige la construcción de bienes públicos para la estabilidad y el pleno empleo a nivel global: políticas fiscales expansivas coordinadas y una nueva arquitectura financiera que reduzca la incertidumbre y la volatilidad generada por el apalancamiento excesivo y los movimientos especulativos de capital.

Los grandes temas del desarrollo, como el permanente rezago tecnológico de numerosos países, la persistencia de la pobreza y la evidencia de que buena parte de la población mundial continúa sin participar del bienestar generado por el progreso técnico y el crecimiento económico, ya no pueden ser ignorados, ni siquiera por las economías más ricas, hoy tensionadas por los flujos migratorios. Reducir las brechas tecnológicas y de ingresos, y difundir globalmente el conocimiento y la producción son inseparables del objetivo de construir un sistema mundial estable y comprometido con el pleno empleo, concibiendo el trabajo no solo como un medio de producción, sino como un fin en sí mismo.

Por otro lado, promover el crecimiento y el empleo, sin agudizar al mismo tiempo los graves problemas ambientales, demanda la adopción de un keynesianismo ambiental global basado en políticas fiscales expansivas, con inversiones concentradas en tecnologías, bienes y servicios asociados a senderos de producción y consumo bajos en carbono. La aceleración del progreso técnico, que experimenta una verdadera cuarta revolución industrial y tecnológica, debe ser puesta al servicio del cuidado ambiental. La aplicación de la tecnología a la preservación del medio ambiente genera oportunidades de inversión, innovación y creación de empleos de calidad que pueden sostener una nueva fase de crecimiento global. Sin embargo, para encauzar las inversiones en la dirección deseada y hacerlas viables, es necesario generar los incentivos correctos, esto es, redefinir el marco institucional y de gobernanza global y regional, y las políticas nacionales, mediante cambios

en las estructuras de precios relativos, las regulaciones y los estándares, así como en los montos y destinos de la inversión pública.

El keynesianismo ambiental global ha de articularse con el despliegue a escala nacional de estrategias de desarrollo sostenible. Si los países en desarrollo no son capaces de construir capacidades endógenas, no podrán cambiar su estructura productiva y cuidar del medio ambiente. La contrapartida en términos de las políticas nacionales es un gran impulso ambiental que transforme las estructuras productivas dirigiéndolas hacia actividades y sectores más intensivos en tecnologías y aumente las capacidades humanas e institucionales de cada país. El gran impulso ambiental ha de ser intensivo en inversiones y tecnología, lo que podría comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente. Un buen manejo del tipo de cambio real favorecería el logro de este equilibrio, pero no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos también contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa.

Esta ruta representa para América Latina y el Caribe un desafío a su madurez, ya que el fortalecimiento de la coordinación y la cooperación a nivel regional resulta el instrumento clave en este proceso. Es el paso que permitirá a la región promover las imprescindibles acciones conjuntas en temas vinculados a la estabilidad macroeconómica y las políticas fiscales, así como en las áreas de comercio exterior, inversión extranjera directa y cadenas productivas. Avances decididos en estos ámbitos permitirían alcanzar economías de escala, desarrollar sinergias en proyectos tecnológicos ejecutados entre varios países y aumentar la creación de valor regional en bienes y servicios ambientales, destacándose las potencialidades que abriría el avance hacia un mercado único digital en la región.

Articular estrechamente las políticas de transformación productiva con los imperativos del cuidado ambiental y de la creciente generación de empleos de alta productividad es un desafío enorme; la transición no será fácil, en especial en un contexto de lento crecimiento como el que atraviesa la región. Por ello, es urgente consolidar políticas de protección social universal que generen la red de protección necesaria en un mundo en que la naturaleza del empleo y el mercado de trabajo son redefinidos de forma constante por las nuevas tecnologías y la competencia internacional. Las políticas de inclusión universal en materia de salud y educación son instrumentos necesarios y complementarios de cualquier esfuerzo de cambio estructural progresivo, ya que estos servicios son cruciales para la construcción de capacidades humanas y para el desarrollo del aprendizaje y las habilidades que demanda la cuarta revolución industrial.

Estos son los temas que se analizan en el presente documento, a través de seis capítulos que comienzan con la presentación de la visión general sobre la insostenibilidad

del estilo de desarrollo dominante y la necesidad de avanzar rápidamente hacia un nuevo estilo, coherente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos. En el segundo capítulo se analizan los grandes cambios en marcha en el contexto global, en particular el surgimiento de China como potencia económica y geopolítica, los megaacuerdos comerciales transregionales, las tendencias demográficas y sus implicaciones en materia de envejecimiento de la población y presiones migratorias, las características más relevantes de la crisis ambiental y la nueva revolución tecnológica en sus dimensiones de convergencia, tecnologías biológicas, nanotecnologías y tecnologías digitales.

En los capítulos tercero y cuarto se estudian desde una perspectiva macroeconómica las tendencias del crecimiento, la inversión, el comercio internacional y la explosiva expansión del sistema financiero en la economía mundial y sus efectos en los países de América Latina y el Caribe. Se constata allí que el sesgo recesivo de la economía mundial impone en el corto plazo, y quizás también en el mediano plazo, un contexto económico regional poco propicio, lo que dificultará el cierre de las grandes brechas estructurales respecto del mundo desarrollado en materia de productividad, equidad, género, acceso a servicios básicos y deterioro ambiental, temas tratados en el quinto capítulo.

En este capítulo, se presta especial atención a la urgente necesidad de solucionar el problema de la deuda externa de los países del Caribe, para los que la CEPAL propone un decidido proyecto de reducción de esos pasivos, que se complementa constructivamente con los impostergables esfuerzos dirigidos a la adaptación frente a los efectos del cambio climático.

En el sexto capítulo se recogen las propuestas de estrategias y políticas públicas que se derivan de los análisis previos. Abarcan tres dimensiones: la creación de bienes públicos globales, la consolidación de la acción y la cooperación regionales, y las políticas nacionales, especialmente las macroeconómicas, las productivas, las sociales y las ambientales. La implementación de estas propuestas fomentará el avance en un sendero de cambio estructural progresivo centrado en el gran impulso ambiental. Esta será la base de la implantación de un nuevo estilo de desarrollo sostenible con igualdad.

Finalmente, en el epílogo, se revisan las principales trabas que la economía política dominante impone al cambio, así como la necesidad y viabilidad de construir nuevas alianzas para superar ese bloqueo al desarrollo, sobre la base de coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional.

Esta transformación exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas que permita poner en marcha los siguientes cuatro mecanismos básicos de gobernanza y articular las coaliciones políticas que los sustenten:

- i) Una coordinación internacional de las economías que favorezca la expansión sostenida de la inversión, basada en políticas fiscales que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética (keynesianismo ambiental global).

- ii) Una nueva arquitectura financiera internacional que reduzca la volatilidad real y de precios, y avance en la reforma del sistema monetario internacional.
- iii) Una gobernanza del comercio y la tecnología sobre bases multilaterales que facilite y amplíe el acceso a la tecnología y el financiamiento para el desacople entre el crecimiento y el impacto ambiental, propiciando el cierre de las asimetrías entre países y regiones.
- iv) Una gobernanza compartida de los componentes esenciales de la economía digital a nivel global y regional.

Estas tareas demandan en forma paralela, a nivel nacional, una apuesta por universalizar la protección social y la provisión de servicios de educación y salud para generar respuestas proactivas ante la incertidumbre propia de la globalización y la revolución tecnológica.

La trayectoria que proponemos tiene como condición clave la participación conjunta de los actores públicos y privados para incentivar la acción colectiva en favor de un nuevo estilo de desarrollo con aumentos sostenidos de la productividad y la competitividad. También resulta indispensable ampliar el margen de maniobra de los Estados de modo que puedan construir una plataforma de políticas de largo plazo más allá de los ciclos electorales.

Nuestra región no parte de cero. Así lo evidencian el esfuerzo por recuperar la planificación, la implementación de políticas sociales con visión universalista, la exigencia de honestidad y transparencia de los gobiernos y el impulso a las iniciativas de integración regional, que son parte del proceso de reacción frente al patrón dominante y de una búsqueda activa de alternativas. Los latinoamericanos y caribeños están menos dispuestos hoy a tolerar la desigualdad como dato natural.

América Latina y el Caribe tendrá que transitar por esa transformación productiva en un contexto adverso en lo internacional, lo regional y lo nacional. El menor crecimiento mundial y la amenaza de una nueva crisis financiera internacional pueden golpearla con fuerza en un momento en que la integración regional es débil, el espacio fiscal necesario para responder con políticas anticíclicas se ha reducido de manera significativa o no existe y, en muchos países, ha disminuido el prestigio de las instituciones políticas y de gobierno.

La posibilidad del cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental.

Pese a la adversidad del contexto económico que enfrentará la región y a las tensiones políticas que generará el lento crecimiento, es claro que la mayor conciencia global respecto

de la crisis del modelo dominante, las decisiones que se han tomado en materia ambiental en el reciente Acuerdo de París y las nuevas trayectorias tecnológicas que aumentan la viabilidad de un crecimiento desacoplado de las emisiones de carbono abren caminos esperanzadores.

Ahora llega el momento de la especificación de los instrumentos y las acciones de política, y su implementación y puesta en marcha, proceso en el que las instituciones y las acciones colectivas son determinantes. En este sentido, el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe es esencialmente un tema político. Ha emergido una ambiciosa y urgente agenda con el crecimiento, la sostenibilidad y la igualdad en su centro, basada en una teoría del desarrollo que le da consistencia y fundamentos para su proyección futura y una visión macroeconómica orientada al desarrollo. Se trata de transitar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad. Explorar esos senderos, fundar sus cimientos, es el propósito de las reflexiones que aquí se presentan y el esfuerzo permanente de la CEPAL al servicio de un mañana justo, digno e igualitario para los pueblos de nuestra patria común.

## La ineficiencia de la desigualdad\*

La región de América Latina y el Caribe enfrenta un escenario de oportunidades, pero también de incertidumbres globales en un momento en que sus economías requieren transformaciones profundas y urgentes. Avanzar por un camino de mayor igualdad no es solo un imperativo ético en una región con brechas sociales que se expresan en diversos ámbitos; es también condición necesaria para acelerar el crecimiento de la productividad, internalizar y difundir la revolución digital, transitar hacia la sostenibilidad ambiental y proveer un marco institucional que permita actuar en un mundo en el que se conjugan grandes desequilibrios con enormes posibilidades.

Aunque el crecimiento económico de gran parte de los países de la región se ha acelerado en el último año, su dinámica de largo plazo continúa limitada por una macroeconomía poco favorable a la inversión y la diversificación productiva, una insuficiente incorporación de tecnologías, grandes brechas sociales y crecientes costos ambientales. Urge revertir esa situación y explorar más plenamente las complementariedades que existen entre igualdad, eficiencia productiva y sostenibilidad ambiental. En consonancia con ello y con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, este documento se centra en tres ejes de acción y sus sinergias: una macroeconomía para el desarrollo, un estado de bienestar basado en derechos y aumentos de la productividad, y la descarbonización de la estructura productiva, las ciudades y las fuentes de energía.

Esos riesgos globales hacen más urgente una inflexión en el estilo de desarrollo. Son parte de una crisis que, como toda crisis, tiene la doble cara de la amenaza y la oportunidad. El cambio climático es hoy el mayor riesgo global. Las estimaciones de los costos derivados de sus efectos muestran que no solo afectará al crecimiento económico, sino que golpeará intensamente a los sectores más vulnerables y tendrá grandes consecuencias sociales. Las futuras generaciones no podrán contar con los servicios ambientales que contribuyeron al desarrollo en las generaciones pasadas. La falta de una gobernanza global eficiente para controlar estos procesos y prevenir y mitigar sus efectos exacerba el riesgo de que el deterioro del medio ambiente se vuelva irreversible.

Para enfrentar el calentamiento global es necesario cambiar la matriz energética y de transporte, así como los patrones de producción y consumo, como explícitamente propone la Agenda 2030, que llama también a reflexionar sobre las distintas dimensiones del desarrollo y reclama una mirada integral. En esa línea, la CEPAL llamó, hace ya varias décadas a pensar en un nuevo estilo de desarrollo, es decir, en cómo se ordena y organiza

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), "Prólogo", *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago, págs. 13-17.



una sociedad para la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, cómo se habitan sus espacios y cómo se articula el crecimiento económico con la calidad de vida. En el presente documento se resalta que la problemática ambiental se entrecruza de distintas maneras con los temas de territorio, infraestructura y ordenamiento urbano, y se reitera la idea de que es preciso un gran impulso ambiental como eje estratégico de la política industrial y tecnológica, de la creación de bienes y servicios públicos, de transición hacia territorios y ciudades menos segregados, de avance hacia la economía digital y de cambio en la matriz energética.

La región debe superar un estilo de desarrollo que se expresa en ineficiencias ambientales, como la destrucción y pérdida de productividad de los recursos naturales, una matriz energética basada en combustibles fósiles, un modelo de transporte altamente contaminante e ineficiente, la pérdida de tiempo de trabajo y bienestar en las grandes ciudades, los costos del cambio climático y las dificultades que presenta el manejo de residuos.

La baja diversificación productiva, la dependencia de los recursos naturales y la especialización en actividades de bajo valor agregado, así como la vulnerabilidad a los choques externos repercuten negativamente en la igualdad, en la medida en que inhiben el dinamismo del mercado del trabajo, restringen la difusión de capacidades y distribuyen desigualmente los beneficios del crecimiento y los costos de la volatilidad económica. Al mismo tiempo, las brechas en materia de educación, así como las desigualdades territoriales, étnicas y de género, obstaculizan la innovación y difusión del progreso técnico en la estructura productiva.

En materia ambiental, si no se desacoplan las emisiones y el crecimiento del producto, la propia sostenibilidad del crecimiento y el empleo se verá amenazada por externalidades negativas. La segregación en las ciudades, con una escasa dotación de bienes y servicios públicos de calidad (transporte, educación, seguridad, ambientes saludables) en amplias zonas, ocasiona pérdidas de productividad por tiempos de desplazamiento, falta de atención oportuna de la salud, morbilidad derivada de la violencia, y ambientes poco propicios para el aprendizaje y el desarrollo de capacidades. Por último, las desigualdades en el consumo, en el desplazamiento y en los asentamientos afectan las decisiones de dónde invertir y en qué modalidades de infraestructura hacerlo, lo que lleva a ineficiencias energéticas, ambientales y productivas. Todas estas son interdependencias negativas propias del estilo de desarrollo prevaleciente.

El gran impulso ambiental implica un giro copernicano. La interdependencia entre apropiación del progreso técnico, densificación del tejido productivo, calidad de vida y sostenibilidad ambiental es hoy más fuerte que nunca. Se abren campos en que la innovación tecnológica puede propiciar nuevas sinergias, como la gestión de ciudades sostenibles y digitalizadas, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables. Se trata de ámbitos en que

puede abrirse un abanico de actividades productivas, generando nuevas condiciones materiales para la inclusión y la igualdad social y reorientando inversiones hacia una trayectoria de crecimiento bajo en carbono.

La crisis de 2008 alertó sobre el peligro de una economía financiera que no solo se autonomiza respecto del mundo productivo, sino que además se impone a él y lo distorsiona. Consagró un consenso en torno al carácter de riesgo global que entraña esta hipertrofia de la economía financiera. La economía mundial padece los desequilibrios provocados por burbujas financieras que transitan entre sectores, países y actividades, como las relacionadas con los bienes raíces, la inversión en materias primas o las criptomonedas. Como se plantea más adelante, la región se encuentra especialmente expuesta a un proceso de financierización con poder de veto sobre las alternativas de política económica<sup>4</sup>. Prevalece una visión cortoplacista y procíclica, poco auspiciosa para la inversión productiva y que refuerza los obstáculos seculares del desarrollo productivo en la región. Por lo mismo, este documento plantea, como una de sus propuestas centrales, que salir al paso del proceso de financierización es, a la vez, una urgencia y un desafío estratégico de cara a este riesgo global.

Los desequilibrios globales provocados por un sistema financiero cada vez más complejo e insuficientemente regulado exacerbaban los problemas en una región donde la volatilidad y el bajo nivel de maniobra endógena incrementan la exposición al riesgo y a la poca transparencia en la calificación del mismo por las entidades calificadoras internacionales. América Latina y el Caribe enfrenta una fase de financierización periférica, vale decir, un conjunto de prácticas económicas caracterizadas por relaciones de subordinación con respecto al ciclo financiero global —y a los actores internos y externos que determinan su dinámica— que llevan a cambios en el comportamiento de los actores económicos y políticos locales, lo que refuerza el patrón de especialización y aumenta la vulnerabilidad externa.

Por lo tanto, es urgente asumir una postura más proactiva y menos sujeta a la discrecionalidad de los grandes actores del poder financiero, internos e internacionales. Esto supone implementar una política macroeconómica que vaya más allá de las metas de control de la inflación, con un mayor manejo de la cuenta de capital de la balanza de pagos, que combine políticas anticíclicas con una estrategia de diversificación productiva y buenas políticas fiscales para la generación de bienes y servicios públicos y el fomento de las capacidades.

Un tercer riesgo global se asocia a los conflictos y desequilibrios provocados por la concentración de la riqueza, tanto a nivel nacional como mundial. La tendencia a la concentración de la riqueza, en un mundo cada vez más interconectado, genera desequilibrios que pueden volverse explosivos, y sus expresiones más elocuentes son las dinámicas

---

<sup>4</sup> Se entiende por "financierización" la creciente importancia de los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en el funcionamiento de las economías y sus instituciones de gobernanza a nivel nacional e internacional (véase G. Epstein, *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar, 2006).

migratorias y las crisis de gobernabilidad; el llamado “conflicto identitario” o “choque de civilizaciones”, con sus amenazas a la seguridad y sus expresiones violentas, también se ve exacerbado por la concentración de la riqueza y las asimetrías crecientes entre países y regiones. La imposibilidad de entendimiento entre pueblos o credos suele tener, como uno de sus sustratos, la profunda disimilitud en las oportunidades y condiciones de vida.

Aunque la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe mejoró durante el último decenio, esta tendencia se estancó hace ya un trienio y la región sigue exhibiendo una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo. Todo esto refleja el estigma de la desigualdad que la CEPAL ha descrito en sus más diversos matices: ingresos, activos físicos y financieros, capacidades, oportunidades, productividad, habitabilidad, poder, acceso al bienestar, redes de relaciones y goce de derechos.

La CEPAL ha planteado en documentos precedentes que no solo en lo social se juega lo social, señalando con ello que las brechas sociales tienen determinantes en los ámbitos macroeconómico, productivo, institucional, territorial, cultural y de relaciones de género. La CEPAL ha enfatizado anteriormente que la igualdad es un compromiso ético ineludible y que la igualdad de derechos, al constituir un valor intrínseco de la ciudadanía y del humanismo moderno, debe cuajar en instituciones, estructuras y políticas que permitan avanzar hacia el cierre de brechas.

En este documento se muestra la otra cara de la medalla: las brechas y rezagos sociales tienen un impacto negativo en la productividad, la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental y la mayor o menor penetración de la sociedad del conocimiento. Dicho de otra manera, la desigualdad es ineficiente, es un obstáculo al crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad.

Los rezagos en materia de capacidades, determinados por brechas de aprendizajes en las trayectorias formativas y por una educación desfasada de las destrezas requeridas para acompañar los cambios del mundo productivo, son un obstáculo a la innovación y difusión del progreso técnico. La desnutrición tiene enormes costos para la productividad y repercute en los gastos en salud a lo largo de la vida, sean financiados privadamente o por el sistema público. Los déficits en la protección social también afectan las capacidades y suelen, a la vez, diferir los costos y aumentarlos, vale decir, son una mala inversión en el mediano plazo. La informalidad laboral plantea serias restricciones al financiamiento de los sistemas de pensiones, en particular ante el envejecimiento de las sociedades. La carga femenina del cuidado no solo restringe la autonomía de las mujeres, sino que limita sus contribuciones provenientes de ingresos laborales al bienestar de los hogares y a la economía en su conjunto. La desigualdad implica un enorme desaprovechamiento de talentos y capacidades humanas. Además, afecta y corroe la legitimidad política, la deliberación democrática y la convivencia pacífica, exacerbando la violencia y la violación de derechos.

Es, pues, indispensable una nueva articulación entre estructura productiva y régimen de bienestar. En consonancia con el aumento del producto por habitante, los países de la

región deben expandir su gasto social y su capacidad de financiamiento de las políticas sociales para construir y fortalecer el estado de bienestar en el contexto de las profundas transformaciones del mundo del trabajo, la transición demográfica y la intensificación de las migraciones. Ello requiere reformar los sistemas tributarios para hacerlos progresivos, enfrentar la evasión y la elusión fiscales, limitar los incentivos tributarios y mejorar la efectividad del gasto social.

Especial mención merece el impacto de las nuevas tecnologías en la dinámica y calidad del empleo, sobre todo de la robótica y la inteligencia artificial. Esta creciente imbricación entre nuevas tecnologías y reordenamiento del mundo del trabajo encuentra a la región con altos niveles endémicos de precariedad e informalidad laborales. Sumada al aumento de flujos migratorios y el envejecimiento de la población, la reestructuración de las ocupaciones plantea desafíos a la protección social y su financiamiento. Es indispensable avanzar en la complementariedad entre la protección social contributiva, basada en el empleo formal, y la no contributiva, analizar alternativas de ingreso básico y considerar a los sistemas de cuidado como un eje de los sistemas de protección social.

Como se señala en este documento, existe una marcada interdependencia entre fiscalidad, provisión de bienes públicos, solidaridad social y sostenibilidad ambiental. Una fiscalidad robusta y asociada a la provisión de bienes públicos de calidad promueve y hace posible un mayor uso común del transporte público, el aprovechamiento de una educación y salud públicas idóneas, y una mayor convergencia del conjunto de la sociedad en espacios públicos compartidos. Esto mejora la cohesión social, la solidaridad y el reconocimiento recíproco mediante un sentido más amplio de pertenencia a una sociedad, y previene (o revierte) la segregación residencial, el refugio de sectores privilegiados en servicios privados y excluyentes, y la fragmentación y jerarquización de la sociedad con enormes brechas de calidad y oportunidad en materia de servicios. Además, la confluencia de la sociedad en la infraestructura y el transporte públicos tiene efectos ambientales positivos y facilita el cambio en la matriz energética. La evidencia que aportan, por ejemplo, los países escandinavos, es la de círculos virtuosos que vinculan positivamente la fiscalidad, el estado de bienestar, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, y la cohesión social en torno al uso universal de esos bienes y servicios. Son, además, sociedades con una democracia de alta calidad, con una mayor sostenibilidad ambiental, una mejor matriz energética y niveles muy bajos de violencia e inseguridad.

En América Latina y el Caribe la convergencia en torno a los servicios públicos y las prácticas ambientalmente sostenibles tiende a ser escasa debido, sobre todo, a una cultura del privilegio que refuerza el patrón de consumo de las élites. Ejemplo de ello son el transporte público, cada vez más desplazado por los automóviles privados, la sustitución del espacio público abierto por centros comerciales cerrados y el incremento de servicios privados de seguridad y de barrios autosegregados. En este documento se busca mostrar

que la economía política de sociedades altamente desiguales y la cultura del privilegio son obstáculos para avanzar en un desarrollo con igualdad.

En la región existen, por una parte, instituciones arraigadas en que se reproducen comportamientos de agentes con mayor poder económico y político, que hacen difícil impulsar políticas industriales y de innovación tecnológica, así como políticas de robustecimiento de la fiscalidad y políticas con vocación de igualdad. Existe una propensión rentista que se nutre originariamente del acceso privilegiado a la propiedad de los recursos naturales y que hoy se nutre también de la economía financiera y de posiciones oligopólicas en mercados poco expuestos a la competencia.

Asimismo, la región ha heredado los vestigios coloniales de una cultura del privilegio que naturaliza las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos. Esa cultura del privilegio constituye el sustrato simbólico en que se cimenta la segregación territorial, la débil fiscalidad y la apropiación de las rentas por los grupos de poder.

Inversamente, la mayor democracia política, las políticas redistributivas y la ampliación de la sociedad del conocimiento tienden a consolidar una cultura de igualdad de derechos que está en las antípodas de la cultura del privilegio. En este sentido, se deben resaltar los avances logrados en la región en la primera década del siglo XXI, que implicaron una mayor conciencia sobre los derechos civiles, políticos y sociales, aunque también se han agudizado tensiones y conflictos en que unos actores exigen mayor acceso a los frutos del progreso, mientras que otros se repliegan sobre sí mismos, se aíslan del resto de la sociedad y procuran blindar sus privilegios. Entre la cultura de derechos y la cultura de privilegios, la política se ve atravesada por crisis y demandas de legitimidad.

Comenzamos afirmando que los riesgos globales nos hacen más vulnerables si no transitamos con urgencia de círculos viciosos a círculos virtuosos del desarrollo. Esto adquiere especial relevancia no solo para enfrentar riesgos, sino también para sintonizarnos, como región, con las posibilidades que ofrece el tránsito de una era analógica a una era digital. La dinámica exponencial del cambio tecnológico y de su difusión en todos los sectores productivos y esferas de la vida imprimen a la revolución industrial en curso un alto nivel de radicalidad e incertidumbre. Ante ello solo cabe apostar por activar las interdependencias positivas del gran impulso ambiental como motor impulsor de un nuevo estilo de desarrollo con la sostenibilidad y la igualdad en el centro.

Se han mencionado los riesgos que enfrentan el mundo y la región; esos cambios tectónicos obligan a transformaciones de análoga magnitud en la política y en las políticas públicas. En este contexto, la región necesita acelerar y profundizar su adaptación al ritmo de cambio que vive el mundo.

La CEPAL ha advertido de manera enfática y recurrente respecto de la tendencia de la región a perder peso y relevancia en la economía mundial. Para revertir esa tendencia, se

requiere un gran impulso político y de políticas. La inflexión es tanto más urgente cuanto mayor es la velocidad con que cambia el mundo en relación con la dinámica de la región.

Para impulsar las políticas propuestas en este documento se requiere, por cierto, movilizar recursos significativos y emprender esfuerzos en los que deben concurrir todos los agentes. Pero, tal como también se plantea en este documento, mayor sería el costo si eso no se hiciera. Persistir en el actual estilo de desarrollo tiene costos aún más altos para el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, las capacidades y los talentos humanos y la calidad de vida de las personas. Además, erosiona la convivencia social y de los sistemas políticos. No hacer cuesta mucho más que hacer e hipoteca el futuro.

La Agenda 2030 ofrece un marco adecuado y oportuno para poner en marcha una nueva generación de políticas como las que aquí se proponen y avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo que permita alcanzar un círculo virtuoso de crecimiento, igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras. América Latina y el Caribe cuenta con una base de recursos y capacidades que le permiten estar a la altura de los retos, las dificultades y los desafíos de escala planetaria que enfrenta. En este documento se examinan esos retos y se proponen orientaciones estratégicas para superarlos.