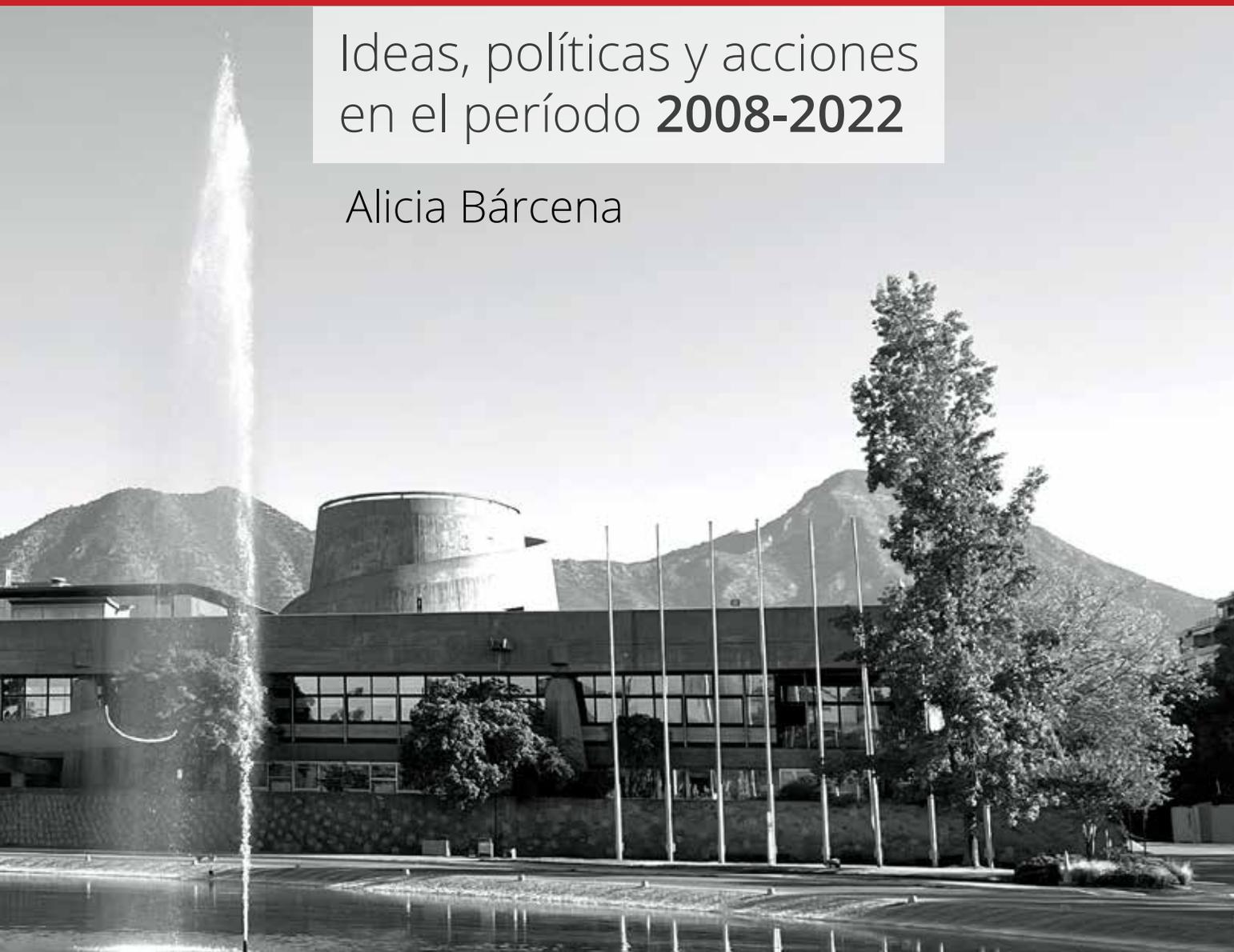


# La igualdad en el centro del pensamiento de la **CEPAL**

Ideas, políticas y acciones  
en el período **2008-2022**

Alicia Bárcena



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# La igualdad en el centro del pensamiento de la **CEPAL**

Ideas, políticas y acciones  
en el período **2008-2022**

Alicia Bárcena



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**



Publicación de las Naciones Unidas  
LC/PUB.2022/6  
Distribución: G  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00207

Esta publicación debe citarse como: A. Bárcena, *La igualdad en el centro del pensamiento de la CEPAL: ideas, políticas y acciones en el período 2008-2022* (LC/PUB.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

A. La hora de la igualdad .....	5
B. Las asimetrías en el sistema centro-periferia .....	6
1. Las externalidades negativas de un sistema global asimétrico .....	6
2. La fábrica de la desigualdad: una estructura productiva poco diversificada y de baja productividad .....	8
3. Las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, en la práctica no se han asumido .....	10
4. La erosión del multilateralismo por la hiperglobalización.....	12
5. Otro orden global es posible: más igualitario, abierto y eficiente, y con una región de América Latina y el Caribe integrada .....	14
C. La ineficiencia de la desigualdad y la cultura del privilegio .....	16
1. La desigualdad no es el costo de una mayor productividad, sino la fuente de menores oportunidades.....	16
2. La cultura del privilegio naturaliza distorsiones y dificulta la construcción institucional.....	17
D. Articulación de las políticas de desarrollo: lo social no se juega solo en lo social y lo ambiental no se juega solo en lo ambiental .....	19
1. Integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.....	19
2. Salir de la trampa de desigualdad y baja productividad exige pactos sociales que desmonten la cultura del privilegio.....	20
3. La necesaria complementariedad entre los objetivos de las políticas.....	20
E. Del pensamiento a la acción.....	21
1. La iniciativa “El Caribe primero” .....	21
2. El Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.....	23
3. El plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe.....	24
4. El Acuerdo de Escazú.....	25
F. Epílogo.....	25
Bibliografía.....	26



## A. La hora de la igualdad

Cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó el documento que presentaría en el trigésimo tercer período de sesiones, en 2010, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, el tema de la igualdad estaba lejos de tener el lugar destacado que tiene hoy en el debate regional e internacional. De hecho, era un tema sobre el que aún pesaba un preconceito ideológico muy fuerte, expresado de forma meridianamente clara en la sentencia de Lucas (2004): de todas las tendencias que son dañinas para la buena ciencia económica, la más seductora, y en mi opinión la más venenosa, es la de concentrarse en temas distributivos.

Eran tiempos en que en los libros de texto sobre política pública se afirmaba que uno de los principales desafíos de los responsables de la formulación de políticas era lograr un adecuado equilibrio entre las fuerzas contrapuestas de la eficiencia y la igualdad (lo que Okun (1975) había llamado “la gran contraposición” (*the big tradeoff*)). Los importantes libros de Piketty (2013) y Bowles (2012) no se habían publicado todavía. Los analistas más ortodoxos seguían sin prestar atención a la creciente evidencia con base empírica —como la encontrada por Cornia y Court (2001), entre otros— que desafiaba el supuesto convencional de una contraposición entre igualdad y eficiencia. En suma: traer el tema de la desigualdad al centro del debate sobre el desarrollo era, en 2010, una apuesta arriesgada.

Al mismo tiempo, era una apuesta muy cepalina. La CEPAL tiene una larga tradición intelectual de cuestionar modelos que se pretenden atemporales y universales, pero que parten de supuestos que poco tienen que ver con la realidad de la región, con su historia y con sus especificidades políticas, económicas y culturales. Hirschman (1981) escribió páginas muy persuasivas sobre la necesidad de que la ciencia económica fuera capaz de incorporar dichas especificidades y de tener una mirada pluralista y abierta a la diversidad de las experiencias de desarrollo económico.

El mensaje de los pioneros de la teoría del desarrollo no era cerrarse a las ideas del mundo, sino reflexionar y construir a partir de ellas sobre la base de datos empíricos, incluyendo el rico acervo de estudios de la historia económica<sup>1</sup>. Era necesario entonces tomar esos datos, los hechos estilizados, como punto de partida para la labor analítica. Es una lección metodológica muy importante sobre la que ya nos advirtió el personaje de Arthur Conan Doyle (1891) Sherlock Holmes en “Un escándalo en Bohemia”: es un error capital hacer teoría antes de conocer los hechos, uno empieza de manera inconsciente a torcer los hechos para acomodarlos a las teorías, en vez de acomodar las teorías a los hechos.

En este documento, se presentan inicialmente, de manera muy resumida, algunos hechos estilizados que un análisis relevante para nuestra región debería ser capaz de explicar; se justifica por qué se eligió la desigualdad como un pilar analítico y de políticas, y se discuten algunas de sus expresiones, en el sistema internacional y dentro de los países. Se constatan profundas asimetrías, que se expresan a nivel internacional en una dinámica centro-periferia que persiste y se amplía en el tiempo, y a nivel nacional en la presencia de la heterogeneidad estructural y la elevada incidencia de la pobreza, producto de una articulación entre inserción externa, estructura productiva y poder político que conforma una trampa de desigualdad e ineficiencia. Poder e instituciones, imbricados con estructuras productivas rezagadas, son temas centrales en el análisis cepalino desde 2008.

Es en este contexto y desde esta perspectiva como debe verse la igualdad en cuanto pilar del análisis de los problemas del desarrollo latinoamericano. No se eligió esta variable arbitrariamente, sino a partir de los mejores datos con los que se contaba y de la dolorosa historia de la región. El haber situado la igualdad en el centro del desarrollo fue el resultado de una consideración atenta de muchas décadas de reflexiones y conocimiento acumulado sobre los problemas del desarrollo en América Latina y el Caribe. Esta apuesta se ha visto confirmada por el peso cada vez mayor de la igualdad en los debates, y su papel central en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta mirada es también una respuesta y una señal del compromiso de la CEPAL con los ODS. La comunidad internacional, en un proceso abierto y en

<sup>1</sup> Celso Furtado (1968) cita a Juan Ramón Jiménez en la introducción de su *Teoría y política del desarrollo económico*: “Pie en la Patria, casual o elegida; corazón, cabeza, en el aire del mundo”.

consulta con los Gobiernos y la sociedad civil, ha propuesto los ODS como un gran norte que debe orientar las políticas de cooperación internacional y las políticas de desarrollo en cada país. Son objetivos ambiciosos que la CEPAL ha abrazado. Nuestro esfuerzo ha sido proponer caminos para avanzar en la dirección de los ODS a partir del análisis cuidadoso y atento de nuestras especificidades y de las barreras que frenan ese progreso (CEPAL, 2016). Así, hemos apoyado con decisión la puesta en marcha de acciones para concretar y dar seguimiento al avance en ese sentido, complementando los esfuerzos de los países de la región a través de mecanismos institucionales como el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible y el seguimiento regional de la implementación de la Agenda 2030.

Finalmente, pero no menos importante, la apuesta por poner la igualdad en el centro permitió establecer un diálogo fluido con ideas que la CEPAL había venido formulando a lo largo de muchas décadas y construir, a partir de ellas, nuevas miradas. La continuidad de la reflexión tiene sus raíces no solo en una tradición teórica, sino también ética y política, que entiende la democracia y los derechos civiles, económicos y políticos como inherentes al propio concepto de desarrollo. Los temas distributivos siempre habían estado muy presentes en los documentos de la Comisión, así como la preocupación por sus efectos sobre la dinámica política, de lo que son testimonio las contribuciones de Medina Echavarría (1964), Cardoso y Faletto (1969), Fajnzylber (1983) y el último libro que publicara Prebisch en 1981. Hemos procurado recuperar y fortalecer esta tradición de pensamiento, en que la economía y la política evolucionan en conjunto, y las estructuras económicas y las dinámicas políticas se condicionan mutuamente.

## B. Las asimetrías en el sistema centro-periferia

Hay tres hechos estilizados clave a los que debe responder el análisis. El primero es el rezago en términos tecnológicos y de productividad de América Latina y el Caribe en relación con el resto del mundo. El segundo es la marcada desigualdad, a nivel nacional e internacional, no solo en la distribución del ingreso, sino también desde una perspectiva multidimensional, incluidas las dimensiones territoriales, de género y étnico-raciales. El tercero son las asimetrías ambientales, a saber, la diferencia entre la proporción en que cada país contribuye a la destrucción del medio ambiente y la medida en que sufre sus impactos. Cada una de estas asimetrías es una barrera al logro de los ODS y es necesario entenderlas y proponer políticas dirigidas a superarlas.

### 1. Las externalidades negativas de un sistema global asimétrico

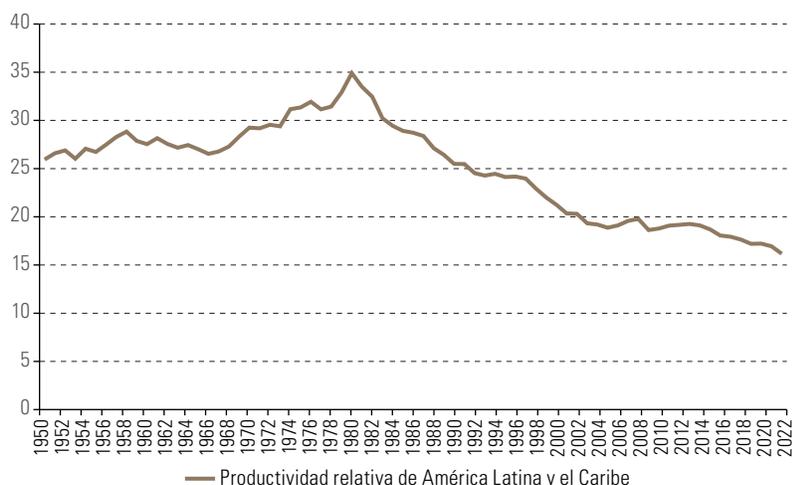
Al abordar el tema de las asimetrías internacionales, reducir la brecha tecnológica (y con ella la de ingresos per cápita) entre centro y periferia es una parte central de la estrategia de desarrollo. En un mundo donde la frontera tecnológica se mueve a gran velocidad, está muy presente el riesgo de caer en la paradoja de la Reina Roja (la necesidad de correr más rápido solo para lograr mantenerse en el mismo lugar). Es necesario que estas diferencias se reduzcan en el tiempo; de lo contrario, es imposible lograr lo que Fajnzylber calificó como “competitividad auténtica” (véase Torres Olivos, 2006), una presencia internacional basada en la innovación y el progreso técnico. Sin aquella, la estructura productiva de la periferia estará condenada a reproducir la especialización en productos básicos poco intensivos en tecnología y no logrará diversificarse ni ingresar a los mercados mundiales más dinámicos.

En el gráfico 1 se muestra la productividad del trabajo de América Latina y el Caribe en comparación con la de los Estados Unidos. Se puede observar que la productividad ha caído de forma pronunciada, sobre todo desde la década de 1980. En la medida en que dicha productividad es un reflejo de las capacidades tecnológicas y del tipo de bienes que se producen en una región y en otra, lo que presenta el gráfico es un claro indicador de asimetrías tecnológico-productivas que se reproducen e incluso se amplían en el tiempo.

### Gráfico 1

América Latina y el Caribe: productividad del trabajo en relación con la de los Estados Unidos, 1950-2022<sup>a</sup>

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas propias y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>a</sup> Los datos de 2021 y 2022 corresponden a proyecciones.

Para sostener el crecimiento sin generar desequilibrios en el sector externo, es necesario apropiarse de la innovación y el progreso técnico, así como redefinir el perfil productivo de la región. Un punto importante es diferenciar la preocupación de la CEPAL por la competitividad auténtica de una postura mercantilista o del interés por un crecimiento que perjudique al vecino. No se trata de elevar las exportaciones como un fin en sí mismo, sino de hacerlo para pagar las importaciones que necesariamente demanda el crecimiento. En una estrategia de desarrollo con equilibrio externo, cada dólar que la periferia obtiene con sus exportaciones en el mercado internacional se transforma en importaciones, sobre todo de los bienes de capital que se necesitan para sostener la inversión. Como ya argumentaba Prebisch, la periferia da reciprocidad automática a los países centrales: lo que exporta al centro se transforma enseguida en importaciones desde el centro. La exportación no tiene por finalidad acumular divisas (más allá del mantenimiento de un nivel de reservas de seguridad, requerido para atenuar choques temporales de balanza de pagos), sino crecer más rápido e importar más, sin generar una deuda externa que luego se torne insostenible y sea factor de crisis recurrentes.

Por eso, la propuesta cepalina va más allá de un mejor posicionamiento global para la periferia. En la periferia no se busca crecer a expensas de otro; hay juegos posibles de suma positiva que deben explorarse. Las asimetrías existentes perjudican no solo el desarrollo de la periferia, sino también el del centro. La desigualdad genera externalidades negativas para el sistema en su conjunto, por lo que reducir asimetrías eleva la eficiencia global del sistema. Los beneficios de ello se ven en las tres dimensiones, la económica, la social y la ambiental.

¿Cuáles son las externalidades negativas? En lo económico, la baja diversificación de la periferia y su dependencia de la exportación de materias primas torna su crecimiento económico más reducido y al mismo tiempo más errático. Lo hace también más dependiente de los préstamos externos, lo que agudiza la vulnerabilidad de la economía frente a choques negativos de los precios de las materias primas o de las condiciones de financiamiento internacionales. La acumulación de déficits en la cuenta corriente alimenta desequilibrios en divisas, los cuales, a su vez, contribuyen a la inestabilidad financiera global. En suma, una periferia con economías menos dinámicas y más erráticas se traduce en una economía global con menor crecimiento y mayor inestabilidad. Al mismo tiempo, hay externalidades negativas en lo social y lo ambiental, que se analizan a continuación.

## 2. La fábrica de la desigualdad: una estructura productiva poco diversificada y de baja productividad

La especialización de la economía en bienes menos intensivos en tecnología se traduce en lo que la CEPAL llama heterogeneidad estructural, cuyos efectos sociales son de enorme importancia. La calidad del empleo es clave para entenderlos. El empleo informal en América Latina y el Caribe alcanza aproximadamente a la mitad de la fuerza de trabajo, en tanto que la productividad del trabajo de los empleos formales quintuplica la de los empleos informales. Junto con el Oriente Medio, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, donde el 10% más rico concentra el 54% del ingreso (frente al 56% en el Oriente Medio y el 35,8% en Europa). Existe una relación clave entre la estructura productiva, la calidad del empleo y los salarios. Cuando una economía tiene pocos sectores de alta productividad, que absorben una baja proporción del empleo, y el resto del empleo se sitúa en la subsistencia o el subempleo, entonces la distribución del ingreso tenderá a ser desigual. La CEPAL ha dicho que la estructura productiva de la región es la fábrica de la desigualdad. La transformación productiva es entonces una condición para superar la heterogeneidad estructural y reasignar a los trabajadores que están en una situación de subsistencia a empleos formales de mayor productividad y con trayectorias de aprendizaje más dinámicas (CEPAL, 2012).

La CEPAL ha argumentado que reducir la heterogeneidad por medio de políticas de promoción de la diversificación y la productividad es condición necesaria pero no suficiente para la igualdad; estas debían ser complementadas por un conjunto de otras políticas, especialmente sociales y fiscales, que se discuten más adelante.

En efecto, la desigualdad de ingresos es parte de una matriz de desigualdades más amplia. Esto se puede observar en los gráficos 2 y 3, que muestran cómo se entrecruzan y refuerzan las distintas dimensiones de la desigualdad, agudizando la vulnerabilidad de algunos grupos sociales frente a otros. En el gráfico 2 se muestran las diferencias en los niveles de pobreza según condiciones etarias, territoriales, de nivel educacional y étnico-raciales. La pobreza es significativamente más elevada en el caso de los niños, en las áreas rurales, en la población indígena y en aquella con menos años de educación.

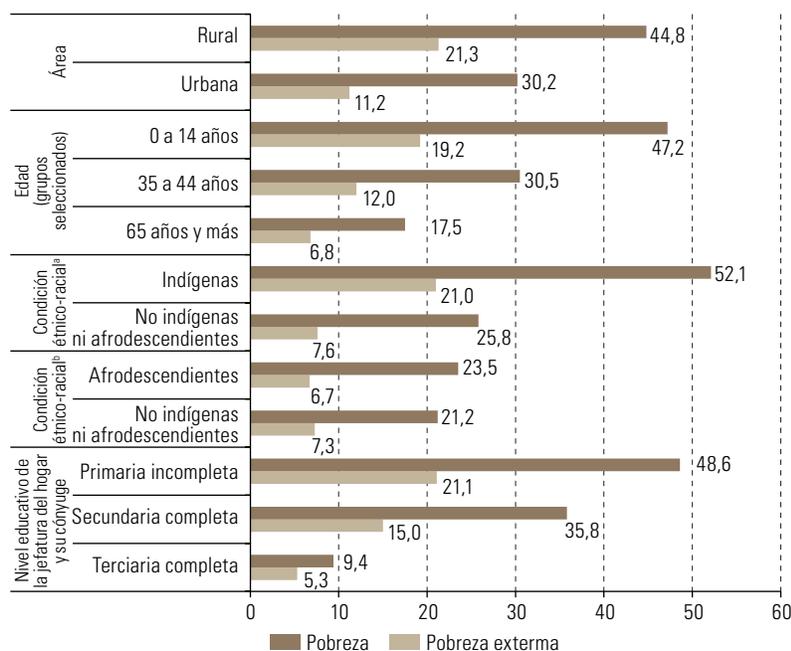
Entre las desigualdades que se observan en el gráfico 2 según distintas características sociodemográficas, se puede mencionar que, en América Latina, la pobreza en las áreas rurales alcanzó un 44,8% en 2020, casi 15 puntos porcentuales más que en las áreas urbanas (30,2%). La tasa de pobreza en la infancia (0 a 14 años) alcanzó un 47,2%, es decir, fue equivalente a 2,7 veces la registrada en el grupo de 65 años y más (17,5%). La tasa de pobreza de la población indígena fue del 52,1%, cifra que supera en 5,4 puntos porcentuales la registrada en 2019. En los hogares cuyos jefes no completaron la educación primaria, la tasa de pobreza llegó a casi un 49%, es decir, fue equivalente a 5,2 veces la tasa de pobreza de los hogares cuyos jefes completaron la educación terciaria (9,4%). En los hogares cuyos jefes completaron la educación secundaria, la tasa de pobreza llegó al 35,8% en 2020.

La interacción negativa entre indicadores también se observa en el caso de la tasa de ocupación y el género, como se muestra en el gráfico 3. En América Latina, en el momento más álgido de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en 2020, mientras que la tasa de ocupación de las mujeres del quinto quintil de ingresos alcanzaba un 58,0% (y la de los hombres un 76,1%), la tasa de ocupación de las mujeres del primer quintil de ingresos llegaba únicamente al 29,1% (y la de los hombres al 52,3%). Los 18 puntos porcentuales de diferencia entre la tasa de ocupación de hombres y mujeres del quinto quintil son una expresión de la desigualdad de género; los aproximadamente 23 puntos porcentuales de diferencia entre dichas tasas que se observan en el primer quintil son una expresión de la forma en que los distintos componentes de la matriz de la desigualdad se refuerzan unos a otros. Más aún, en la reactivación económica de 2021, no solo no se recuperó la totalidad del empleo perdido, sino que la recuperación del empleo de las mujeres fue más lenta que la del empleo de los hombres.

### Gráfico 2

América Latina: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema según área de residencia y otras características sociodemográficas, 2020

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

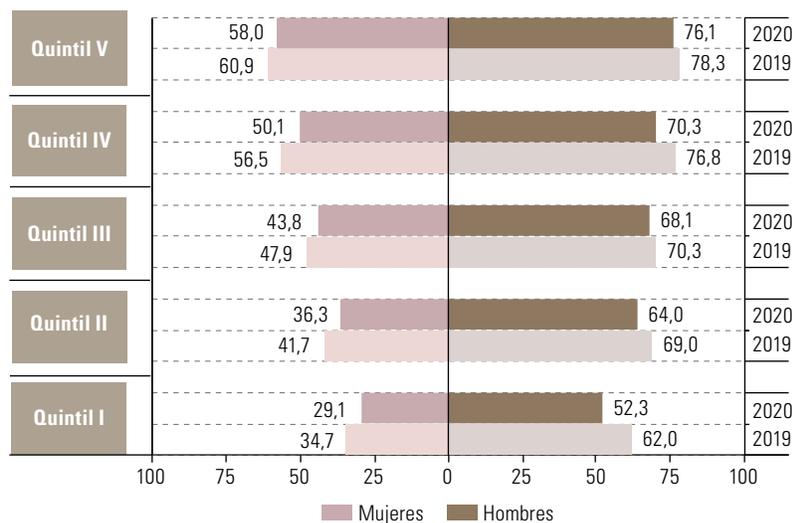
<sup>a</sup> Corresponde a 11 países que disponen de información sobre la población indígena: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

<sup>b</sup> Corresponde a 7 países que disponen de información sobre la población afrodescendiente: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.

### Gráfico 3

América Latina (13 países)<sup>a</sup>: diferencias entre las tasas de ocupación de hombres y mujeres, por quintiles de ingresos, 2019 y 2020<sup>b</sup>

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> El promedio de 2019 considera a todos los países antes mencionados, con la excepción de Chile y México, para los que se incluye información de 2017 y 2018, respectivamente.

Es importante insistir en que los problemas que conlleva la desigualdad no son exclusivos de la periferia y que los beneficios que genera enfrentarlos tampoco se restringen a nuestra región. La desigualdad y la heterogeneidad son problemas globales y deben verse como otra externalidad negativa del sistema asimétrico centro-periferia. Un sistema global muy desigual en que gran parte de la población mundial vive en la pobreza y una pequeña parte en condiciones de elevado bienestar genera costos que golpean a la propia puerta de los grupos privilegiados. En la periferia, dichos costos se traducen en inestabilidad política, violencia y conflictos; en los centros, los más visibles provienen del flujo migratorio de los más pobres en busca de mejores condiciones de vida. Cuando la migración se vuelve muy intensa, y cuando los países receptores enfrentan problemas sociales y políticos creados internamente (como los derivados de las políticas de austeridad o políticas impositivas regresivas), surge una tendencia a atribuir el origen de los problemas a la presencia de inmigrantes. Se fomentan así nacionalismos radicales y xenofobia, que son explotados por grupos y partidos radicales que con anterioridad se encontraban en los márgenes del sistema político. La democracia y la cooperación internacional sufren las consecuencias de estos cambios internos en los países.

En algunos casos, los movimientos migratorios producen crisis agudas, como ocurre con algunos de los que se originan en Centroamérica y se dirigen a los Estados Unidos; en otros casos, toman la forma de procesos crónicos, no menos dramáticos y costosos en términos humanos, como ocurre con el movimiento de inmigrantes hacia Europa a través del mar Mediterráneo, que ha ocasionado numerosos naufragios y pérdidas de vidas.

### 3. Las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, en la práctica no se han asumido

Ha sido un logro importante que, en las últimas dos décadas, la preocupación por el medio ambiente haya ganado relevancia en la percepción pública y se haya traducido, en algunos casos, en la implementación de políticas. Existe una conciencia mayor de los riesgos que la destrucción del medio ambiente conlleva para la vida en la Tierra: el cambio climático, la contaminación de ríos y mares, y la pérdida de biodiversidad son procesos cuyos costos se hacen más visibles y ya se perciben como potencialmente catastróficos. Los temas referentes a la transición energética justa concitan cada vez más la atención de la comunidad internacional. Al mismo tiempo, ha faltado una acción de cooperación internacional mucho más decidida, sobre todo desde los centros.

Esta cooperación debe construirse en torno al concepto de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, que reconoce que los países que más han contribuido a los problemas ambientales son los que ya han alcanzado mayor grado de desarrollo y, por lo tanto, son los que más deben contribuir a las soluciones. Además, los países que más sufren los problemas ambientales son los que tienen menos recursos para compensar o mitigar sus efectos. En el gráfico 4 se presenta la relación entre el grado de vulnerabilidad de los países ante el cambio climático (en el eje de las ordenadas) y su grado de preparación para enfrentar los efectos de ese cambio (medido por varios indicadores, incluida la capacidad de movilizar inversiones en adaptación, infraestructura y gobernanza) (en el eje de las abscisas). Existe una clara correlación negativa entre ambas variables: los países más pobres, que son los que menos contribuyen a las emisiones globales, están concentrados en el cuadrante noroeste, el de los más vulnerables y menos preparados.

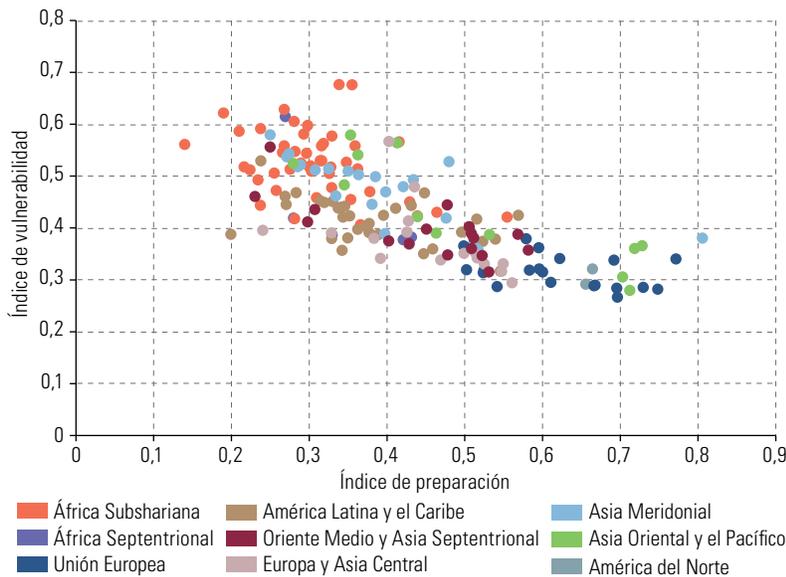
La asimetría en materia ambiental también se produce en los países. No solo los países que menos contaminan son los que tienen menores condiciones para aminorar los impactos negativos del cambio climático, sino que también los grupos sociales que generan menos emisiones, los más pobres, son los más desprotegidos ante sus efectos negativos. Por eso hablamos de una doble asimetría ambiental.

El mensaje principal que la CEPAL ha querido dar en este tema es que la protección ambiental debe ser entendida como parte del esfuerzo de desarrollo, y que la política ambiental debe ser una política de desarrollo. No pueden separarse una de la otra. El esfuerzo de preservación del medio ambiente estará destinado a fracasar si no es acompañado por un esfuerzo paralelo de superación

del rezago tecnológico, así como de la pobreza y el subempleo, de forma generalizada. Para esto se requieren respuestas en el centro y en la periferia, siempre sobre la base de que aquellos países que más han contribuido y contribuyen a la destrucción del medio ambiente sean los que sufraguen los mayores costos de la transición hacia un patrón sostenible. No se trata solamente de financiar nuevas inversiones en el mundo en desarrollo (dimensión clave de cualquier transición en materia de los patrones de producción y consumo) o de reducir las emisiones en los propios países. Se trata además de abrir espacios de política y de difusión de tecnología para construir capacidades tecnológicas endógenas en los países en desarrollo. Estas capacidades son necesarias para corregir los desequilibrios provocados por la acción humana sobre la naturaleza, y lo serán cada vez más en el futuro. Sin ellas no es posible diagnosticar los problemas ambientales específicos de cada país o región, encontrar las soluciones tecnológicas apropiadas a cada caso y contar con recursos humanos e institucionales para implementarlas.

**Gráfico 4**

Vulnerabilidad y grado de preparación ante los efectos del cambio climático



Fuente: Universidad de Notre Dame, Notre Dame Global Adaptation Initiative [en línea] <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/methodology/>.

En suma, no se trata de tener economías más verdes a costa del empleo o la mejora del bienestar; se trata de que la transición energética y los nuevos patrones de producción y consumo sean los vehículos que conduzcan al pleno empleo y a un mayor bienestar. De lo contrario, las urgencias del empleo o de la captación de divisas en cada momento estarán superponiéndose y dominando sistemáticamente el compromiso con la sostenibilidad.

Por las razones anteriores, la CEPAL ha dicho que la desigualdad es ineficiente. Genera pérdidas en los países y produce externalidades negativas, que son pérdidas económicas, sociales y ambientales para una economía global en la que se acumulan tensiones. Partiendo de esa perspectiva, hemos desarrollado también, junto con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el concepto de desarrollo en transición. Este concepto tiene implicaciones prácticas en materia de política económica. El desarrollo ya no es un asunto de PIB per cápita exclusivamente. Alcanzar un alto PIB per cápita no significa que el proceso de desarrollo haya llegado a buen puerto. Si las economías continúan mostrando elevados niveles de pobreza, dualidad en el mercado de trabajo y desigualdad (con sus efectos de distorsión y mal funcionamiento de las instituciones, y debilitamiento de la legitimidad democrática) y si persiste la destrucción del medio ambiente, entonces se está aún lejos del desarrollo. Los problemas mencionados son generalizados en las economías más pobres, pero se presentan cada vez con mayor frecuencia en las más ricas.

Determinar la ayuda para el desarrollo y la cooperación sobre la base del PIB per cápita es una forma de desviar la mirada ante desafíos globales que seguirán agravándose si no se cambia el estilo de desarrollo, aun cuando los países continúen elevando sus niveles de ingreso per cápita.

Las externalidades negativas mencionadas (económicas, sociales y ambientales) son parte del problema, y la solución necesariamente requiere de la cooperación internacional. Sin resolver esas externalidades, sin considerar el problema del desarrollo como un desafío global que no se detiene en la frontera de los países más ricos, no será posible alcanzar lo que la propia comunidad internacional se ha propuesto como meta en los ODS. Esto conlleva un riesgo de frustración muy grande, que compromete los avances en términos de paz y desarrollo que se lograron en muchas décadas de esfuerzo.

## 4. La erosión del multilateralismo por la hiperglobalización

Las asimetrías mencionadas y sus externalidades terminan erosionando el multilateralismo y la propia búsqueda de un sistema internacional más abierto y cooperativo. Es así como ha surgido el llamado “rechazo a la globalización” (*globalization backlash*).

Esta es, tal vez, la gran paradoja del orden internacional basado en la hiperglobalización, definida como la liberalización del comercio y las finanzas globales, que pone la confianza únicamente en los mecanismos del mercado y supone el desmontaje de los controles estatales y la protección social. Este movimiento apuntaba a integrar completamente las distintas economías nacionales en una economía global sin barreras transaccionales en las fronteras (excepto para el factor trabajo), permitiendo que el mercado asignara de la manera más eficiente el destino de la inversión. Paradójicamente, al caer las barreras, disminuyó la inversión global, se redujo la tasa de crecimiento y se generó una enorme inestabilidad financiera<sup>2</sup>. La financierización como resultado de la hiperglobalización elevó la intensidad de los procesos especulativos en activos de distinto tipo, creó burbujas gigantescas sostenidas por bases cada vez menos sólidas y debilitó la capacidad de los Gobiernos de regularlas. Cuando las burbujas estallaron, los efectos sobre la economía real fueron devastadores. Los Gobiernos actuaron con celeridad e impidieron otra crisis como la de la década de 1930, por medio de políticas fiscales y monetarias expansivas. Sin embargo, por la forma en que lo hicieron, se percibió (de manera correcta) que se estaba privilegiando fuertemente a los poseedores de la riqueza frente a aquellos que habían perdido sus casas y sus empleos. La crisis de 2008 y la forma como se salió de ella son parte importante del origen del descontento ante la hiperglobalización. En pocos casos quedan tan claras sus externalidades como en las crisis financieras recurrentes que ha generado desde la década de 1990.

El problema no se reduce a burbujas y crisis. La hiperglobalización aceleró el desmontaje de la protección social en el centro y en la periferia, a medida que los países competían por ofrecer mejores condiciones a un factor capital mucho más móvil que el factor trabajo. Se dejó de lado la consideración de que los impuestos son necesarios para financiar bienes públicos y que sin bienes públicos no hay democracias estables; se olvidó que los salarios y las ganancias no se definen ni única ni principalmente por la productividad, sino también por el poder, las instituciones y una economía política que se había sesgado de manera muy fuerte en favor del capital. En sociedades democráticas, esta situación es insostenible y contribuye a explicar la pérdida de confianza en la democracia que se observa en la región en los últimos años.

Un aspecto interesante de notar es que el movimiento hacia el predominio del mercado no fue uniforme dentro de cada país ni en distintos países. Estas diferencias de política pueden entenderse como parte de las asimetrías en términos de poder y capacidades que rigen en el sistema global. En

<sup>2</sup> Nuevamente, el modelo teórico a partir del cual se construyó la propuesta neoliberal de la hiperglobalización se basaba en supuestos endebles. Era un modelo en que agentes racionales idénticos tomaban decisiones conociendo perfectamente el presente y el futuro, en mercados que funcionaban de manera competitiva y sin diferencias tecnológicas. En el mundo real —con externalidades, economías de escala, rendimientos crecientes asociados al aprendizaje y gran heterogeneidad de empresas e instituciones—, la hiperglobalización acentuaba la exclusión de algunos y la concentración de ingresos y capacidades en otros.

los países centrales se debilitaron los sindicatos y la protección social, y se redujeron impuestos; sin embargo, en muchos de ellos se preservaron políticas industriales muy fuertes, ya fuera asociadas al aparato militar, como apoyo a los sistemas de salud, como parte de la transición energética o en el marco de una estrategia de mantenerse cerca de una frontera tecnológica que se movía a una velocidad cada vez mayor. Lo que surgió en esos países fue una dualidad en los mercados de trabajo, que se aproximaron al tipo de heterogeneidad estructural que antes había sido un rasgo peculiar del subdesarrollo. Por su parte, China y algunas otras economías asiáticas mantuvieron restricciones a los movimientos de capital como forma de evitar fluctuaciones muy fuertes del tipo de cambio y de conservar su competitividad internacional, al mismo tiempo que mantenían políticas industriales muy amplias, que apuntaban a la difusión de tecnologías (con un peso importante de empresas nacionales) y a la diversificación.

Otras regiones, en cambio, y en particular América Latina y el Caribe, tendieron a aceptar y adoptar las recetas más ortodoxas del consenso de Washington. La adopción fue heterogénea en los distintos países y a través del tiempo, pero puede decirse que la inserción de la región se produjo de forma mayormente pasiva, con un debilitamiento creciente de las capacidades de gestión pública, especialmente en lo referente a las políticas industrial y tecnológica. Esto estimuló la llamada reprimarización de la estructura productiva y los procesos de desindustrialización. México fue una excepción a la desindustrialización, aunque, debido a su forma de inserción internacional —intensiva en importaciones y sin una política industrial que la acompañara (prevalecía la idea de que la mejor política industrial era no tener ninguna)—, la restricción externa se mantuvo y el multiplicador del comercio exterior fue débil.

La región fue, en muchos casos, un laboratorio donde se ensayaron modelos producidos en el centro, que se trasladaban sin mediaciones hacia la periferia. Desde fines de la década de 1970, llegaron a la región distintas propuestas que ya contenían el núcleo duro de las que más tarde se denominarían políticas neoliberales: liberalización unilateral del comercio y apertura de la cuenta de capital que valorizaba el cambio y generaba las condiciones para una crisis de deuda externa y pérdida de competitividad, con sus efectos negativos en la sobrevivencia de las empresas y de sus capacidades productivas y tecnológicas. En la década de 1990, se combinaron el abandono de la política industrial con el colapso de la inversión que había tenido lugar en la década anterior, asociado a la crisis de la deuda. La caída drástica de la productividad relativa de la región (véase el gráfico 1) no puede separarse del desplome de la inversión en la década de 1980 y la implementación del consenso de Washington en la década de 1990.

Estos experimentos fracasados tuvieron enormes costos humanos. La CEPAL se opuso de manera sistemática a ellos. Es necesario recordar esta historia para tener siempre presente de qué magnitud puede ser el costo de no tomar, como punto de partida de la reflexión, la realidad y las características específicas de la región.

La expansión de las economías de América Latina y el Caribe asociada al auge de los productos básicos, unida a políticas sociales más activas desde 2004, ayudó a reducir tanto la pobreza como el índice de desigualdad de Gini en la región (el índice de Gini cayó en la segunda mitad de la década de 2000, después de haber aumentado en la década de 1990). Desde 2012, sin embargo, ese proceso positivo perdió fuerza. Los problemas estructurales y de competitividad espuria se impusieron nuevamente, y tanto la pobreza como la desigualdad volvieron a aumentar. Este es el escenario dominado por aspectos negativos desde el punto de vista estructural en el que golpeó la pandemia. Las consecuencias negativas en lo económico y lo sanitario son proporcionales al peso de la informalidad en el mercado de trabajo, a los límites de la capacidad del Estado de responder con políticas fiscales y monetarias expansivas, y a los límites de cobertura y acceso a los servicios de salud. Cada uno de estos límites es expresión de una asimetría con los centros, aunque también de asimetrías dentro de la propia periferia.

Como resultado, en términos de impacto de la pandemia en el PIB y el empleo, América Latina y el Caribe fue la región más afectada del planeta. También fue la región donde la pandemia presentó mayor letalidad por cada 1.000 habitantes.

## 5. Otro orden global es posible: más igualitario, abierto y eficiente, y con una región de América Latina y el Caribe integrada

Si bien, en teoría, la hiperglobalización mantenía un compromiso con el multilateralismo, la heterogeneidad de las políticas y las asimetrías estructurales implicaban costos políticos y económicos muy altos —incluso para los trabajadores con menor nivel educativo en los centros—, que llevarían a que este multilateralismo se debilitara en el tiempo. A medida que se acumulaban conflictos y desequilibrios, la idea de multilateralismo fue dejando lugar a la fragmentación y a rivalidades geopolíticas más intensas. Los esfuerzos tecnológicos e industriales de China —que sostenían los superávits de ese país con los Estados Unidos— al mismo tiempo se reflejaban en sus capacidades militares, lo que vinculaba de una manera muy estrecha los temas comerciales, tecnológicos y militares. La industrialización con sesgo exportador de China redefinió su posición en el mundo y la naturaleza de su relación con su principal socio comercial: los Estados Unidos. Así como en el pasado se dijo que el comercio seguía a la bandera durante la expansión colonial, en la actualidad son las banderas (las rivalidades geopolíticas) las que tienden a frenar el comercio.

La CEPAL ha argumentado que la respuesta no es cerrar la economía ni abandonar el multilateralismo, sino avanzar hacia un nuevo tipo de gobernanza internacional que corrija las asimetrías y amplíe los espacios de política para el desarrollo y la búsqueda de la igualdad. Son necesarios acuerdos globales que regulen los flujos financieros, que pongan un freno a las políticas de competencia a la baja (*race to the bottom*) en lo que se refiere a protección social, salarios y tributación, y que abran espacios para que los países periféricos fortalezcan sus políticas industriales y tecnológicas. Las economías abiertas no son sinónimo de *laissez-faire*, sino que implican la existencia de un marco institucional que frene los procesos concentradores que son, por su propia dinámica, el germen de la inestabilidad.

La tradición evolucionista en teoría económica dice que la difusión de la mejor tecnología puede resultar de un proceso de selección (los que usan una tecnología menos avanzada son obligados a abandonar la industria) o de aprendizaje (los rezagados consiguen absorber la nueva tecnología y se mantienen competitivos). A nivel internacional, si lo que predomina es la selección, aumenta la concentración de ingresos y empleos en los centros. Es necesario entonces acelerar la difusión de tecnología para que las empresas de la periferia puedan construir capacidades antes de ser eliminadas y evitar su marginación a sectores o nichos de mercado de menor valor. Hay que lograr un mejor equilibrio entre selección y aprendizaje fortaleciendo el aprendizaje. Esto no surge automáticamente porque hay retornos crecientes en la innovación; las empresas en la frontera tienen ventajas para seguir innovando frente a las rezagadas, lo que hace que las diferencias entre empresas se mantengan o aumenten con el tiempo. Crear las condiciones para la rápida difusión de tecnología con políticas industriales y tecnológicas es necesario para frenar la concentración. Además, es clave para orientar la innovación en direcciones socialmente deseables, como el cuidado del medio ambiente y la inclusión social.

Otra forma de presentar este mismo argumento es decir que el comercio y la inversión internacional son una gran fuerza motriz del desarrollo, pero no en cualquier circunstancia, sino bajo ciertas condiciones de cooperación. La convergencia de intereses, los juegos de suma positiva, no son el resultado automático de las fuerzas del mercado y las ventajas comparativas. Hay temas tecnológicos y sociales que hacen que el comercio internacional pueda conducir a trampas de bajo crecimiento y a la exclusión de las mayorías. El conjunto de las externalidades negativas en un mundo de asimetrías impide que el orden más deseable para el sistema internacional pueda surgir espontáneamente de los mercados. Se necesitan instituciones que hagan posibles estos juegos de suma positiva. Sin ellas, una mayor integración internacional puede llevar a equilibrios indeseables y al cierre de las economías.

La necesidad de contar con instituciones que corrijan las tendencias concentradoras del mercado, que ponen en jaque sus bases políticas y la propia dinámica económica, no es un tema nuevo; Polanyi (1944) ya lo había expuesto con mucha claridad en *La gran transformación*. No se trata de un tema teórico, pues tiene enormes consecuencias prácticas. Fue la base de la propuesta de Keynes en Bretton Woods en 1944, cuando sugirió que el sistema internacional debía tener reglas de ajuste de

los déficits externos que recayeran tanto sobre los países superavitarios como sobre los deficitarios. Si solo los países deficitarios se ajustan, lo hacen por la vía de la caída del empleo, los salarios reales y el producto. En sus documentos, la CEPAL (2016) ha calificado a ese tipo de ajuste como un “sesgo recesivo” en la economía mundial, porque deprime el crecimiento y el empleo en todo el mundo. Cuando Keynes argumentó en torno a una respuesta al déficit externo por medio del aumento de las importaciones de los países superavitarios y no exclusivamente mediante una contracción de las importaciones de los países deficitarios, tenía en mente los desastrosos efectos políticos de la depresión y el desempleo en la Alemania de la primera posguerra. Pero también tenía en mente la debilidad competitiva del Reino Unido en la segunda posguerra y lo que más adelante sería la escasez de dólares a nivel mundial a la luz de la gran ventaja competitiva que habían adquirido los Estados Unidos frente a los debilitados países europeos.

Esta debilidad competitiva que tanto preocupaba a Keynes con respecto a la posición del Reino Unido después de la guerra existe de forma estructural en el caso de los países periféricos debido a su rezago tecnológico y su patrón de especialización. La lección de Keynes para su propio país y para el sistema mundial se mantiene vigente y se ve reforzada por la aceleración del progreso técnico en lo que se refiere a competitividad.

La existencia de un sistema multilateral capaz de proveer los bienes públicos globales necesarios para lograr un sistema financiero y de comercio estables, compatible con la búsqueda del pleno empleo y la superación de los graves problemas ambientales, supone un desafío complejo que exige articular varios frentes. Es en este escenario donde debe insertarse el llamado a una mayor integración económica regional, un desafío que es central en la tradición cepalina y que nuestra institución ha promovido, tanto en el campo de la teoría como en el de la efectiva implementación de las políticas de integración económica. La preocupación de la CEPAL respecto de la integración comenzó como una tentativa de mejorar la eficiencia del proceso de industrialización que venía ocurriendo desde la década de 1930, donde cada país (debido a las dificultades externas creadas por la Gran Depresión) llevaba adelante su propia política de sustitución de importaciones en compartimentos aislados. La CEPAL propuso avanzar en la industrialización integrando los mercados latinoamericanos y aprovechando las experiencias anteriores como base de aprendizaje y diversificación de las exportaciones, no solo hacia la región sino también hacia el resto del mundo. La integración económica continúa siendo una asignatura pendiente: aún hay un potencial de comercio y aprendizaje sin explorar. El comercio intrarregional en América Latina y el Caribe ha llegado a sus valores mínimos desde los años ochenta, mientras que otras regiones han logrado fortalecer ese tipo de comercio como base competitiva para exportar tanto a su propia región como al resto del mundo. La integración debe transformarse en política de Estado de todos los países y no basarse en los vaivenes políticos de cada país, que, por definición, son cambiantes. El desarrollo de la integración regional como base para más comercio, más diversificación y más aprendizaje sigue siendo uno de los ejes de la política económica internacional que defiende la CEPAL.

Como en el caso del sistema multilateral, los beneficios del comercio y la inversión necesitan instituciones e instancias de cooperación para materializarse. Los esfuerzos de integración en el pasado no han logrado establecer un conjunto de instituciones sólidas y permanentes, que cuenten con el apoyo político necesario en los distintos países. Aun cuando los datos muestran que los resultados de una soberanía compartida son mejores que los de la vulnerabilidad extrema que surge del aislamiento y el nacionalismo estrecho, los países no han querido compartir soberanía. Por más de un siglo, mayormente ha reinado la paz entre los países de América Latina y el Caribe, por lo que la región podría contribuir, por medio de sus procesos de integración, a fortalecer la cooperación internacional y un multilateralismo renovado, especialmente ante un sistema internacional amenazado por la competencia geopolítica.

En suma, América Latina y el Caribe es una región abierta a un intercambio cada vez más estrecho de ideas, bienes e inversiones, pero ese intercambio debe tener como eje el desarrollo y no un modelo cuyos supuestos ya se ha demostrado que son inadecuados y cuyos efectos se tradujeron en un menor crecimiento global, más desigualdad y más inestabilidad. La tarea de construcción de instituciones que aún está pendiente exige una nueva voluntad política, como se argumenta en la sección C.

## C. La ineficiencia de la desigualdad y la cultura del privilegio

En esta sección se abordan con mayor detalle algunas de las interrelaciones entre estructura económica, poder y políticas que se señalaron en la sección B. Los mensajes más importantes son dos: que la desigualdad es ineficiente y que se apoya en una cultura del privilegio, que a su vez refuerza, que distorsiona las políticas, fragmenta la sociedad y debilita la democracia.

### 1. La desigualdad no es el costo de una mayor productividad, sino la fuente de menores oportunidades

Los argumentos que se presentan para decir que la desigualdad favorece la eficiencia se basan en que el proceso competitivo eliminaría las empresas de menor productividad y concentraría el mercado en las de mayor productividad. El resultado sería una productividad promedio más elevada cuando hay concentración. El argumento presenta problemas cuando se analiza desde una perspectiva dinámica, por sus efectos sobre la estructura social, las barreras a la entrada que imponen las grandes empresas a las pequeñas empresas innovadoras y la concentración del poder político y económico. Más aún, el argumento supone que las personas y el capital que abandonan una industria encuentran una ocupación de igual o mayor productividad en otro sector.

En las economías periféricas, no obstante, por su rezago competitivo en el sistema internacional, estos sectores de mayor productividad no existen. Los recursos humanos que se pierden, por ejemplo, en la industria manufacturera, muchas veces solo encuentran refugio en la economía de subsistencia y el subempleo, no en sectores con una productividad similar o más alta que la de aquellos en los que se desempeñaban antes. En el gráfico 5 se muestra la relación entre productividad laboral y valor agregado en América Latina y el Caribe desde 1950, y puede verse claramente que hay períodos en los que el producto aumenta y la productividad cae: son períodos en los que las personas que pierden su empleo formal en empresas y salen del mercado laboral encuentran empleo en el sector informal, de muy baja productividad. Esto hace que la productividad media caiga, ya que el empleo que aumenta es de menor calidad.

#### Gráfico 5

América Latina y el Caribe: productividad laboral y valor agregado, 1950-2019  
(En miles de dólares constantes de 2010 y millones de dólares constantes de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con los datos mencionados no es posible aceptar el argumento de que lo que se necesita para mejorar el empleo es mayor flexibilidad en el mercado de trabajo. Reasignar trabajadores de los sectores manufacturero o de servicios de ingeniería a la informalidad o a servicios de baja tecnología no va a mejorar las condiciones de trabajo, la productividad de la economía ni las capacidades tecnológicas del país. Lo que se necesitan son políticas industriales y tecnológicas que cambien el perfil productivo de la economía, promuevan su diversificación y generen una demanda de empleos de mayor calidad. La denominada “flexibilización” es un eufemismo para una mayor precariedad de las condiciones de trabajo. La fábrica de la desigualdad está en la estructura productiva, no en una institucionalidad demasiado rígida. La desigualdad no es la consecuencia de que algunos sean más innovadores que otros, sino de que la economía esté atrapada en una especialización que no abre oportunidades de crecimiento y aprendizaje al grueso de la fuerza de trabajo.

Es por ese motivo que la CEPAL ha argumentado que los resultados en términos de desarrollo social no se definen solo a nivel de las políticas sociales, sino de su interacción con lo tecnológico y productivo; lo social no se juega solo en lo social.

En el gráfico 5 también se resalta la persistencia de ciertos choques a lo largo del tiempo y la fuerza de la inercia en el rezago tecnológico y productivo. El choque de la deuda en los años ochenta provocó una caída de la inversión, con impactos productivos que aún no se han podido revertir por completo. Esta dificultad, que no es un destino ineludible, también refleja, como se ha mencionado, el abandono de las políticas industriales y tecnológicas en la década de 1990, que hizo posible que se reprodujeran las asimetrías y los rezagos. Mientras que algunos países de otras regiones también sufrieron choques, pero consiguieron recuperarse apostando a políticas más activas, nuestra región quedó atrapada en una trampa de bajo nivel de productividad y crecimiento como resultado de las políticas puramente promercado que predominaron hasta mediados de la década de 2000.

En una economía mundial que cada vez se basa más en el aprendizaje y la innovación, la desigualdad tiene consecuencias negativas especialmente graves. Las barreras de acceso a la educación son obstáculos que disminuyen la productividad de las personas a lo largo de toda su vida. La región muestra enormes desigualdades en el acceso y la calidad de la educación que reciben niños y adolescentes, y eso deja una marca en las capacidades que es difícil corregir en la etapa de la vida laboral de las personas. Lo mismo puede decirse del acceso a la salud. El debate sobre política pública con frecuencia se centra en el costo, en términos de puntos del PIB, de invertir en el cuidado de la infancia y en la economía del cuidado, sin tomar efectivamente en cuenta en los cálculos de costo-beneficio el costo gigantesco en términos del PIB que puede implicar no brindar esos cuidados. Por ese motivo, la CEPAL ha hablado de crecer para igualar, superando la heterogeneidad estructural, pero también ha hablado de igualar para crecer, superando las distorsiones de política y las barreras al aprendizaje, a la cooperación y a las oportunidades que impone la desigualdad.

La fragmentación de la protección social perpetúa desigualdades y es parte de una cultura del privilegio que efectivamente restringe oportunidades y derechos que con frecuencia existen en la letra, pero que no se ejercen en la práctica cotidiana. La desigualdad tiene impactos directos e indirectos sobre la productividad, en términos de pérdida de producto y aprendizaje. Los impactos directos se verifican a través de la educación, la salud y un sentido de pertenencia que define el compromiso de trabajadores y empresarios con el desarrollo de nuevos sectores y con el cambio técnico, en tanto que los impactos indirectos tienen que ver con las distorsiones que genera en el diseño y la implementación de la política pública.

## 2. La cultura del privilegio naturaliza distorsiones y dificulta la construcción institucional

La CEPAL se ha preocupado especialmente por incorporar al análisis los temas del poder y las dinámicas políticas que impulsan o frenan las políticas de desarrollo. Esto nos ha llevado a mirar el tema institucional desde una perspectiva distinta a la convencional, que, por lo general, supone la existencia de mercados competitivos que conducen a un óptimo de eficiencia. Las

mejores instituciones serían aquellas que dan previsibilidad e interfieren lo mínimo posible con el mercado, aun cuando el patrón distributivo emergente sea muy desigual. La única preocupación del economista —desde esa perspectiva— debería ser la eficiencia. Si la asignación de factores es eficiente, el sistema político después podrá encontrar (a través de impuestos y subsidios) una forma de redistribuir los beneficios para compensar a los perdedores, de modo que todos ganarían algo o por lo menos nadie saldría peor como resultado del proceso competitivo.

Este modelo ignora las grandes externalidades negativas ya analizadas (económicas, sociales y ambientales) que conlleva la apuesta exclusiva al mercado. Además, hay que tener en cuenta que la concentración del ingreso y los procesos políticos no son independientes. Una vez que un grupo ha concentrado recursos y otro ha perdido posiciones, se hace más difícil el proceso redistributivo *ex post*, en la medida en que los primeros tenderán a traducir su poder económico en poder político para evitar dicha redistribución. La lógica de “primero la eficiencia” y “después redistribuimos” (ya de por sí construida sobre supuestos equivocados) puede transformarse rápidamente en “primero concentramos” y “después la eficiencia”. El resultado es que la eficiencia y la redistribución quedan para un futuro que nunca llega.

El poder político se ejerce con el propósito de frenar no solo la redistribución sino también la aparición de competidores, de nuevas industrias y de agentes innovadores, comprometiendo aún más la eficiencia del sistema. Se generan rentas de privilegio a las que los actores no querrán renunciar. Esto va a contramano de un mundo donde la innovación y la difusión de tecnología, en particular las tecnologías digitales y más recientemente las de base biológica, son el soporte de la competitividad. Para seguir siendo competitivos es necesario invertir en sistemas de educación y salud universales, así como en proyectos e instituciones de investigación y desarrollo (I+D), y apoyar a los sectores más intensivos en I+D. Se necesitan bienes públicos cuyo financiamiento, así como el del sistema de bienestar, depende de que se cobren impuestos y se otorguen apoyos públicos. Cuando el poder económico y político está muy concentrado, hacer estas transferencias y financiar bienes públicos se vuelve más difícil, por decir lo mínimo. Con el tiempo, la propia eficiencia del sistema se erosiona.

Hay una paradoja en la aserción de que la política corrige la desigualdad con independencia de la economía y la estructura productiva. Se genera, a nivel interno, un proceso de freno y conflictividad crecientes, similar al que produjo la hiperglobalización en la economía internacional. Los bienes públicos, incluida la seguridad, se proveen solo para algunos grupos, algunas ciudades, algunos barrios. Este patrón sistemático de exclusión a lo largo de la historia de la región gradualmente la permea y pasa a ser parte constitutiva de las reglas no escritas de la sociedad. De ese modo, dicho patrón termina siendo incorporado (naturalizado) en la cultura del privilegio, un concepto que la CEPAL ha traído al análisis de la dinámica política de las sociedades de América Latina y el Caribe.

“La cultura del privilegio opera como un sustrato profundo en que se cimenta y reproduce la desigualdad en América Latina y el Caribe. Su génesis es indiscernible de la conquista y la colonización, por medio de las cuales se sometió a poblaciones indígenas a trabajos forzados y a personas afrodescendientes a la esclavitud, se expropiaron los bienes y riquezas de los pueblos originarios, se prohibieron sus creencias y valores, se les aplicó un maltrato sistemático y se les negó todo estatuto de ciudadanía. Esta cultura de la negación del otro fue concomitante con privilegios económicos, políticos y sociales (...) que constituyen “la base histórica de la cultura del privilegio que, con distintas expresiones y rangos, se perpetúa hasta hoy” (CEPAL, 2018).

El desempleo y la desigualdad de ingresos ayudan a explicar el descreimiento cada vez mayor respecto de la capacidad del sistema político de ofrecer soluciones en América Latina y el Caribe. Más allá de estas variables, también hay una percepción de que la ley no se aplica por igual a todos y que las mejores oportunidades de trabajo y educación no están abiertas a toda la sociedad. A modo de ejemplo, el estallido social chileno ocurrió en un contexto en que la pobreza había caído después de tres décadas de gobiernos democráticos. Aun así, predominaba en la sociedad un sentimiento

de división profunda, de que una parte importante de la población había quedado atrás; la relación entre los ingresos del 10% más rico y del 50% más pobre era de 29 a 1, mientras que esa misma relación era de 13 a 1 en la Argentina en 2019. La sociedad percibía una disociación entre un grupo privilegiado con acceso a la renta de los recursos naturales y de oligopolios en el sector de los servicios no transables (protegidos de la competencia) y el resto del país, que se terminó expresando de manera dramática en octubre de 2019. Procesos similares de manifestación de un descontento profundo se registraron en varios países de la región, incluso con Gobiernos de diverso signo político, como un reflejo de causas estructurales más profundas de la irrupción del descontento.

## **D. Articulación de las políticas de desarrollo: lo social no se juega solo en lo social y lo ambiental no se juega solo en lo ambiental**

En esta sección se abordan algunas de las propuestas que ha hecho la CEPAL en relación con el avance hacia el logro de los ODS y el desarrollo sostenible. Hay un círculo vicioso de economía política que es necesario superar, y ello exige un nuevo pacto social que dé solución de continuidad a los mecanismos que lo reproducen.

### **1. Integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible**

El pensamiento de la CEPAL ha integrado las tres dimensiones del desarrollo sostenible, modelizándolas como tres tasas de crecimiento que deben converger, satisfaciendo simultáneamente un conjunto de condiciones tecnológicas, productivas, sociales y ambientales. La primera es la tasa de crecimiento con equilibrio externo, que es aquella compatible con la cuenta corriente en equilibrio. Esta depende de la competitividad auténtica, que es la que se logra con el cambio estructural y el progreso técnico. La segunda es la tasa de crecimiento compatible con la igualdad, que es la necesaria para reducir la heterogeneidad estructural (absorbiendo el desempleo y el subempleo en la periferia), disminuir la desigualdad y consolidar un sistema de protección social compatible con el apoyo y la legitimidad de la democracia. Por último, la tasa de equilibrio ambiental es la que respeta los límites del planeta y lo protege para el desarrollo de las futuras generaciones.

Estas tres tasas generan tres brechas que deben cerrarse en un proceso de desarrollo sostenible. La brecha social es la diferencia entre las tasas de equilibrio para la igualdad y de equilibrio externo; la brecha ambiental es la diferencia entre la tasa de equilibrio externo y la compatible con el cuidado del ambiente, y la brecha de la sostenibilidad es la dada por la diferencia entre la tasa de equilibrio para la igualdad y la de equilibrio ambiental.

Para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario cerrar las tres brechas mencionadas, por lo que todas las tasas deben converger. El desarrollo sostenible exige políticas de cambio estructural y absorción de nuevas tecnologías ambientales que permitan elevar la competitividad junto con el cuidado del ambiente, al tiempo que se generan empleos de más alta productividad. Dada la desigualdad y el peso de la informalidad y el subempleo en América Latina y el Caribe, la tasa de crecimiento mínima para la igualdad tiende a ser mayor que la tasa compatible con el equilibrio externo. Por otra parte, la acumulación de problemas ambientales hace que la tasa compatible con el equilibrio externo tienda a superar la tasa máxima compatible con los objetivos de preservación ambiental. Por lo tanto, el gran desafío en términos de políticas de largo plazo es lograr que las tres tasas converjan con la tasa mínima de crecimiento para la igualdad.

Como se verá más adelante, las políticas para el cierre de brechas se resumen en un gran impulso para la sostenibilidad, que sea capaz de aumentar la tasa de inversión de manera articulada, de forma que las dimensiones social, productiva y ambiental se refuercen mutuamente (CEPAL, 2020).

## 2. Salir de la trampa de desigualdad y baja productividad exige pactos sociales que desmonten la cultura del privilegio

El sustrato de la desigualdad es el telón de fondo que alimenta la incertidumbre de aquellos que hace muy poco tiempo salieron de la pobreza y que se sienten vulnerables ante posibles choques en la economía y marginados de los beneficios del crecimiento. La inseguridad y la incertidumbre pueden generar reacciones defensivas que intensifican el conflicto y lo hacen más agudo si hay un choque negativo más fuerte. Los conflictos deben canalizarse por medio de los instrumentos de negociación y compromiso que proporciona la democracia; a eso es a lo que se refiere la CEPAL cuando habla de “pactos para la igualdad” (CEPAL, 2014).

La economía política tiene la difícil tarea de lograr esos pactos, cuya complejidad aumenta cuando la desigualdad inicial es especialmente alta, como ocurre en América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, estos pactos representan el único camino posible para impulsar transformaciones en una sociedad democrática y salir de la trampa de la desigualdad y el bajo crecimiento. La desigualdad y la ineficiencia se refuerzan entre sí a través de la economía política. El papel del pacto social es romper ese círculo vicioso.

## 3. La necesaria complementariedad entre los objetivos de las políticas

¿Cómo articular este conjunto tan amplio de variables que conforman el núcleo duro del concepto de desarrollo sostenible? La complejidad del desafío puede ser un factor favorable al cambio y no un obstáculo cuando los instrumentos de política en los distintos frentes se complementan y refuerzan, en lugar de contraponerse. A lo largo de sus diversas contribuciones, la CEPAL ha dado varios ejemplos de complementariedades estratégicas entre distintos tipos de políticas. Dos propuestas las ilustran: un paquete de inversiones coordinado que represente un “gran impulso para la sostenibilidad” y la reorganización de las relaciones de género a partir del concepto de “sociedad del cuidado”.

La política ambiental tiene implicaciones que van mucho más allá de sus impactos más inmediatos en las variables ambientales. Como ya se indicó, el tema ambiental tiene que ser parte central del tema del desarrollo, y, por ese motivo, estar estrechamente vinculado a los temas de igualdad y empleo. Una transición energética exige inversión y tecnología; es una oportunidad de aprendizaje y de aumento de la productividad, así como de diversificación, en la medida en que supone un cambio en la matriz de generación y consumo de energía. Implica inversión en I+D, nuevos equipos y la llegada de nuevas empresas y tecnologías. Al tiempo que la economía se transforma en dirección a un patrón más sostenible, en el trayecto se construyen capacidades y se establecen sectores que estimulan el empleo formal y permiten mejoras en la productividad. La producción de bienes menos intensivos en carbono, así como la explotación sostenible de los recursos naturales, puede reducir costos y permitir el acceso a mercados en que la dimensión ambiental es un factor de competitividad. Las instituciones de ciencia y tecnología, junto con las ambientales y del mercado de trabajo, se refuerzan mutuamente con efectos virtuosos en más de un objetivo.

La CEPAL agrupó este tipo de políticas bajo la denominación “gran impulso para la sostenibilidad”, porque exige un conjunto articulado de inversiones y de políticas en varios frentes, al estilo del gran impulso al que se refiriera Rosenstein-Rodan (1943), donde las inversiones se coordinaban para garantizar que cada una encontrara el respaldo de las otras (tanto del lado de la demanda como del de la oferta). Es una política que exige elevar la inversión 10 puntos (del 19% del PIB que se observa en la actualidad al 29%) para que la región pueda encauzarse en un círculo virtuoso en que inclusión social, empleo de calidad y reducción de brechas tecnológicas se den la mano. La implementación de esta política hace que sea necesario avanzar en las técnicas e instrumentos de la planificación del desarrollo. Al mismo tiempo, vuelve imperativo actuar en sectores que no se asocian necesariamente al crecimiento, como la reformulación de patrones de consumo y estilos de vida, o la concreción de

soluciones basadas en la naturaleza. No se ignoran los impactos de esta política sobre el bienestar material, pero se busca que sus efectos positivos vayan más allá del PIB, lo que tiene que ver con una nueva percepción de lo que debe considerarse un patrón exitoso de desarrollo y bienestar humano.

Ante los desafíos que enfrenta el mundo, como el cambio climático, el acelerado cambio tecnológico, la crisis de los cuidados, la creciente desigualdad y las asimetrías entre países desarrollados y en desarrollo, a los que se suma la pandemia de COVID-19, es urgente integrar una perspectiva de igualdad de género a las estrategias de recuperación económica y de dinamización del empleo. Para una recuperación transformadora, sostenible y con igualdad de género, la CEPAL propone transitar hacia una sociedad del cuidado que priorice el cuidado de las personas y del planeta, así como el autocuidado. En la construcción de la sociedad del cuidado convergen esfuerzos productivos, sociales y ambientales. Es un horizonte por alcanzar y una dirección en la que se espera ir sentando las bases de una distribución más equitativa del poder, los recursos, el tiempo y el trabajo entre mujeres y hombres. Esta propuesta debe entenderse como una respuesta mundial, regional y local, con un horizonte colectivo que dé cuenta del resultado de la intersección entre condiciones como el género, la etnia, la clase o la orientación sexual (interseccional), e integre diferentes niveles políticos y de negociación (multiescalar). Esto permitiría avanzar en la puesta en marcha de políticas públicas de corto plazo transformadoras y en el cambio cultural necesario para garantizar el cuidado. En particular, supone reconocer la interdependencia entre las personas, así como entre los procesos productivos y la sociedad, y poner la sostenibilidad de la vida humana y del planeta en el centro.

Se trata de un nuevo paradigma desde el cual repensar los patrones de producción, consumo y distribución, y reorientar las finanzas hacia la economía real. Permite poner fin a la cultura del privilegio y patriarcal, y revertir la desigualdad social y de género, en forma sinérgica con la dimensión ambiental y el desarrollo económico. Significa transformar las relaciones sociales y promover y garantizar los derechos de las personas que necesitan cuidados a lo largo del ciclo de vida y de las personas que cuidan. Conlleva eliminar la precarización de los empleos en el sector de los cuidados y avanzar en su formalización y profesionalización. Además, prioriza el cuidado del planeta frente a la degradación ambiental y el cambio climático. Esto implica fortalecer el papel de los Estados desde una perspectiva feminista, a través de políticas y sistemas de cuidados universales, intersectoriales, integrales, corresponsables y con sostenibilidad financiera.

## E. Del pensamiento a la acción

El riesgo de las propuestas de transformación amplias es que pueden constituir una huida hacia delante: ignorar los límites del presente con ambiciones cada vez mayores que se postergan para algún futuro lejano. Es importante imaginar el futuro, pero la CEPAL permanece en el presente con propuestas inmediatas y urgentes para hacer frente a la crisis y sus efectos de corto y largo plazo, actuando con los Gobiernos y la sociedad civil como lo exige la década de acción. La CEPAL ha sido un actor clave en iniciativas que contribuyen de una manera gradual, pero muy significativa, al desarrollo sostenible. Son muchos los foros y propuestas en que la CEPAL ha tenido un rol protagónico, pero mencionaremos solo cuatro de ellas: la iniciativa “El Caribe primero” (*Caribbean first*), el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, los *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe* y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

### 1. La iniciativa “El Caribe primero”

La CEPAL puso en marcha la iniciativa “El Caribe primero” en su trigésimo séptimo período de sesiones, celebrado en Cuba en mayo de 2018, en un momento en que existía cada vez más conciencia y reconocimiento de que las circunstancias económicas y financieras del Caribe eran muy diferentes a las de otros países de la región, y que se requeriría un esfuerzo contundente y especialmente concentrado para abordar las vulnerabilidades multidimensionales de los pequeños Estados insulares de la subregión.

La iniciativa “El Caribe primero” surgió como parte de un compromiso más amplio de la Comisión por explorar en profundidad y tratar de remediar los problemas económicos, sociales y ambientales críticos que afectan a los Estados del Caribe; considerar respuestas estratégicas a estas preocupaciones, y proporcionar apoyo específico en el ámbito técnico y de políticas a los respectivos Gobiernos en su esfuerzo por perseguir una estrategia de desarrollo sostenible más duradera y resiliente. El foco en los desafíos singulares a los que se enfrenta la subregión ha sido especialmente eficaz a la hora de describir el impacto multidimensional del COVID-19 en los países caribeños, en particular el desplome casi total del sector turístico en unas economías que se basan en su mayor parte en los servicios, así como la necesidad de espacio fiscal en países cuyos niveles de endeudamiento eran ya elevados.

La estrategia dio un lugar destacado a la subregión dentro del trabajo de la Comisión, lo que permitió abordar mejor las necesidades y vulnerabilidades específicas de los países del Caribe de manera de garantizar que se tenían en cuenta las inquietudes de la subregión de la forma más amplia posible y que se respondía a sus necesidades con un enfoque integrado. En última instancia, esta visión estratégica pretendía asegurar que en los foros regionales y mundiales tuvieran su debida representación y se escucharan todas las voces del Caribe, para hacer avanzar la agenda de desarrollo sostenible de la subregión.

La estrategia busca promover un mayor sentido de pertenencia del Caribe a la región de América Latina y el Caribe, así como fomentar una mayor integración, cooperación y solidaridad regionales. Desde una perspectiva operacional, las inquietudes del Caribe se abordan de forma destacada en todas las reuniones de la CEPAL, y en aquellos paneles en los que corresponde contar con una voz caribeña, se hace todo lo posible por garantizar la representación de la subregión. La CEPAL ha subrayado de manera constante la importancia de que el relato del Caribe quede reflejado de forma clara y precisa en las investigaciones de la CEPAL.

La adopción de la estrategia “El Caribe primero” ha tenido un impacto perceptible en toda la labor de la Comisión, pero hay dos áreas que destacan por su especial importancia:

- i) La iniciativa “Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Después”. El desplome del sector turístico y la caída de los precios de los productos básicos afectaron tanto a las economías productoras de bienes de la subregión como a las de servicios, pero los recursos de los organismos multilaterales para hacer frente a las carencias fiscales fueron insuficientes. Esta iniciativa coliderada por el Canadá y Jamaica fue un movimiento global para encontrar la manera de ofrecer a los países más afectados en los peores momentos de la crisis del COVID-19 el alivio financiero que tanto necesitaban. En este proceso, la CEPAL defendió a las economías de renta media, altamente vulnerables, muy endeudadas y poco diversificadas, como las del Caribe, y trató de contribuir de manera valiosa a las propuestas que ofrecían apoyo a este grupo de países.
- ii) La iniciativa de canje de deuda por medidas de adaptación al cambio climático de la CEPAL es una iniciativa subregional en curso en el Caribe cuyo objetivo es abordar de forma sustantiva el elevado e insostenible nivel de deuda de muchas de sus economías, que ha comprometido la trayectoria de crecimiento de la subregión y que recientemente se ha visto exacerbado por la pandemia de COVID-19. La iniciativa promueve la consideración de una estrategia para hacer frente al alto nivel de deuda y el lento crecimiento del Caribe de manera sostenible y, al mismo tiempo, fomentar la inversión en adaptación climática y creación de resiliencia. Sus principales beneficiarios son las economías caribeñas, pero en un primer momento se pondrá en marcha como iniciativa piloto en tres países: Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Una parte integral de la iniciativa es la creación del Fondo de Resiliencia del Caribe, con el objetivo de hacer frente a la falta de financiamiento para el desarrollo sostenible en la subregión. El fondo se establecerá como un mecanismo fiduciario de cartera segregada para atraer financiamiento local e internacional en tres segmentos: fomento de la resiliencia, mejora del crecimiento y reducción de la deuda.

## 2. El Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México

El 1 de diciembre de 2018, con ocasión de la toma de posesión del nuevo Presidente de México, los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México suscribieron una declaración en la que sentaron las bases para una nueva relación entre los cuatro países mediante un plan de desarrollo integral. Los firmantes expresaron su voluntad de profundizar la cooperación en materia de desarrollo y migración para hacer de la movilidad humana una opción y no una obligación, y solicitaron el apoyo técnico de la CEPAL para el diseño y la puesta en marcha de esta iniciativa.

La CEPAL ha identificado al menos seis causas estructurales de la migración: i) desempleo, ii) pobreza y desigualdad, iii) violencia, iv) desastres naturales, v) inseguridad alimentaria y vi) reunificación familiar. A corto plazo, el objetivo principal del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México es retener a los potenciales migrantes con incentivos económicos y sociales y perspectivas de mejor educación, acceso a alimentos, salud (vacunas) y empleo. A mediano plazo, el Plan busca estimular el crecimiento económico, el empleo, la inversión pública y privada y “crear un espacio de desarrollo sostenible y un mercado integrado en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México”.

En septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció un mecanismo de coordinación especial, presidido por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, para facilitar el apoyo eficaz e integrado de los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas a los Gobiernos de los cuatro países. Con este nuevo impulso, se le dio un mayor dinamismo al proceso mediante una agenda de implementación basada en propuestas de proyectos que surgieron de las necesidades de los países y de la experiencia en el terreno de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. La cartera de propuestas, elaborada de manera colectiva, se convirtió en el centro de esta iniciativa, otorgándole al Plan el impulso y el sentido de realidad que requería.

A finales de 2021, superando las complicaciones impuestas por la pandemia, se entregó una versión revisada del Plan de Desarrollo Integral que reunía 114 proyectos listos para su puesta en marcha. Los proyectos están articulados en cuatro pilares: i) desarrollo económico; ii) bienestar social; iii) sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres, y iv) gestión integral del ciclo migratorio. Esta propuesta requiere movilizar más de 45.000 millones de dólares en cinco años, de los que poco más de la mitad corresponden a proyectos de infraestructura y energía.

Las propuestas del Plan de Desarrollo Integral son respuestas innovadoras basadas en la renovación y el fortalecimiento de la relación entre los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México. Relanzan la integración regional y expanden su escala, para construir sobre lo ya construido. La concreción de los proyectos de alcance regional, nacional y local del Plan será resultado de la acción de los gobiernos nacionales y locales, las instituciones de integración regional, los representantes del sector privado y de la sociedad civil, los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes de los fondos necesarios para la puesta en marcha de esta agenda.

En paralelo, se ha avanzado en la selección de iniciativas de rápida implementación, incorporando también las prioridades renovadas de los gobiernos nacionales y teniendo en cuenta las acciones que el sistema de las Naciones Unidas lleva adelante en los cuatro países. Estos proyectos en curso, reforzados con una identidad común, podrán generar rápidamente una base inicial de implementación que otorgará peso y fuerza al Plan, creando fundamentos de confianza que permitan que otras partes interesadas relevantes se sumen a la iniciativa.

Asimismo, la CEPAL ha avanzado en una propuesta de mecanismos de financiamiento diversos, una constelación de geometría variable que, preservando la autonomía en el funcionamiento de cada mecanismo, contribuya a alcanzar los objetivos regionales y nacionales del Plan, manteniendo los

principios rectores de su implementación. Esta modalidad permitirá convocar a donantes y socios, acelerar la puesta en marcha de acciones en el territorio y catalizar la implementación de estrategias, políticas, acciones e inversiones estratégicas que permitan una transformación económica, social y ambiental para responder a las causas estructurales de la migración.

### 3. El plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe<sup>3</sup>

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las vulnerabilidades de los países de la región en los ámbitos sanitario, económico, social y productivo. La disrupción en las cadenas de suministro reveló las deficiencias de la industria de la salud regional y su alta dependencia de las importaciones desde fuera de la región. Para avanzar hacia una mayor resiliencia y autosuficiencia en materia de salud que permitan enfrentar futuras emergencias no solo son necesarios el fortalecimiento y la creación de capacidades científicas, tecnológicas y productivas de la industria de la salud a nivel nacional, sino también esfuerzos concertados e integración a nivel regional.

Ante estos desafíos, México, en su calidad de Presidente *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), solicitó a la CEPAL en 2021 la elaboración de un plan de autosuficiencia sanitaria para la región que permitiera, además de diagnosticar la situación, avanzar en líneas de acción para fortalecer las capacidades de producción y distribución de vacunas y medicamentos en los países miembros de la agrupación.

Para cumplir con esa tarea, la CEPAL realizó un seguimiento exhaustivo de los avances en la vacunación, constituyó un grupo de trabajo integrado por más de 20 expertos de distintos países de América Latina y el Caribe, realizó un diagnóstico de las capacidades de la región, en el que se resaltaron las capacidades institucionales para el diseño y la implementación de políticas, y formuló recomendaciones de estrategias y líneas de acción.

El plan de autosuficiencia sanitaria propuesto por la CEPAL, que fue aprobado por unanimidad en la Sexta Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC (Ciudad de México, 18 de septiembre de 2021), es un llamado a la acción y presenta una clara agenda regional.

El objetivo final del plan es fortalecer las capacidades de investigación, desarrollo y producción de vacunas y medicamentos en toda la región. Para ello, se definen tres objetivos específicos: asegurar un mercado estable de gran escala, que dé señales claras y seguridad a las empresas para invertir; incentivar y facilitar la investigación y el desarrollo de proyectos innovadores, y apoyar la producción local y la integración en cadenas regionales de producción.

El plan consta de siete líneas de acción: fortalecer los mecanismos para la compra internacional conjunta de vacunas y medicamentos esenciales; utilizar mecanismos de adquisición pública de medicamentos para desarrollar mercados regionales; crear consorcios para el desarrollo y la producción de vacunas; implementar una plataforma regional de ensayos clínicos; aprovechar las flexibilidades regulatorias para acceder a la propiedad intelectual; fortalecer los mecanismos de convergencia y reconocimiento regulatorio, y reforzar los sistemas primarios de salud para el acceso universal a vacunas y su distribución equitativa.

Tras la aprobación del plan, se solicitó a la CEPAL continuar con su apoyo en la etapa de implementación. Para ello, se priorizaron tres líneas de acción inmediatas: la coordinación entre los entes reguladores nacionales, el establecimiento de una plataforma regional de ensayos clínicos, y el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos regionales de compra para lograr el acceso universal a las vacunas. La implementación del plan de autosuficiencia sanitaria comenzó en diciembre de 2021, con un encuentro regional de autoridades nacionales reguladoras de medicamentos.

<sup>3</sup> *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/115)*, Santiago, 2021.

## 4. El Acuerdo de Escazú

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales de América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) fue adoptado en marzo de 2018. Es un tratado sin precedentes, que busca asegurar un medio ambiente sano y un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras a través de sociedades más informadas, participativas, justas e inclusivas. Desde la Cumbre para la Tierra de 1992, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de avanzar en el logro de un desarrollo más sostenible y de democracias participativas. El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, germen del Acuerdo, vincula ambos procesos al plantear que todos los ciudadanos deben participar y ser incluidos en las transformaciones necesarias para lograr el desarrollo sostenible.

El Acuerdo de Escazú también es único porque resalta el círculo virtuoso que existe entre la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de acceso, y la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Es el primer tratado internacional que reconoce explícitamente la necesidad de proteger a los defensores ambientales y, como tal, busca soluciones para esta sangrante problemática en la región e impulsa el desarrollo de instituciones robustas que protejan a sus ciudadanos, el cumplimiento del estado de derecho y relaciones pacíficas entre todos los actores del desarrollo sostenible.

El Acuerdo, que fue negociado de manera abierta y participativa a lo largo de seis años sobre la base de una declaración inicial realizada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012 —en la que se solicitó a la CEPAL que apoyara el proceso—, cuenta con 24 países signatarios y 12 Estados parte. El resultado es una muestra del compromiso de la región con el multilateralismo y la cooperación regional. Después de un proceso de ratificaciones más rápido de lo esperado, el Acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021, Día Internacional de la Madre Tierra, tras el depósito conjunto de los instrumentos de ratificación por parte de la Argentina y México.

El Acuerdo ha recibido un fuerte respaldo internacional; en particular, el Secretario General de las Naciones Unidas lo ha calificado como una herramienta valiosa para construir un futuro mejor para todas y todos los latinoamericanos y caribeños<sup>4</sup>, y ha sido reconocido en el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>5</sup>.

En abril de 2022, un año después de su entrada en vigor, tendrá lugar la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes, en la que se examinarán los avances, se intercambiarán buenas prácticas, se reafirmarán compromisos y se fortalecerá la cooperación regional para robustecer la implementación efectiva del Acuerdo.

## F. Epílogo

En este ensayo se han resumido las principales líneas analíticas, propuestas de política y acciones en pro del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe que la CEPAL ha llevado adelante durante los más de 13 años en los que me he desempeñado como titular de su Secretaría Ejecutiva. Ese proceso de reflexión y acción ha tenido tanto elementos de continuidad como de cambio.

En primer lugar, se ha recuperado y renovado la tradición cepalina de pensar el desarrollo de nuestra región desde una perspectiva estructuralista, en la que los supuestos de las teorías y los modelos están enraizados en las condiciones específicas del funcionamiento de las economías y sociedades de sus países. Esto resulta particularmente claro en la recuperación y el fortalecimiento del cambio estructural como manera de conceptualizar e identificar la transformación que requiere nuestra región para dejar de ser una fábrica de la desigualdad basada en una estructura productiva poco diversificada y de baja productividad. Como lo exigen las nuevas realidades, las reflexiones han avanzado más allá de la seminal propuesta de 1990, de transformación productiva con equidad.

<sup>4</sup> Véase Naciones Unidas (2020, pág. 21, y 2021).

<sup>5</sup> Véanse las resoluciones 2021/31 del Consejo Económico y Social y 76/246 (pág. 4) de la Asamblea General.

El concepto del cambio estructural recoge los elementos básicos de la transformación productiva y la igualdad sustantiva y va más allá; es un objetivo más fuerte y que se adecúa más a las conflictivas realidades actuales que la equidad entendida como igualdad de oportunidades y no de resultados.

En segundo lugar, en este período se introdujeron o se desarrollaron con fuerza conceptos cuya actualidad y relevancia son hoy innegables. Hacer transversales los enfoques de sostenibilidad ambiental y de igualdad de género en todas las áreas del pensamiento cepalino fue una manera de mantenerlo vigente ante cambios cuya profundidad y alcance eran aún impredecibles hace un decenio y medio. Algo similar ocurrió con otros componentes conceptuales y de política como, por ejemplo, los vinculados a las nuevas tecnologías digitales o las soluciones basadas en la naturaleza.

En tercer lugar, el pensamiento económico y social de la CEPAL ha respondido con prontitud y flexibilidad a los cambios de los ciclos económicos en la región, que en los últimos 15 años ha vivido el final del auge del mercado mundial de las materias primas, una crisis financiera de alcance global, un quinquenio de lento crecimiento y retroceso o freno de los avances sociales y, finalmente, la ruptura abrupta que significó el comienzo de la pandemia de COVID-19 en el primer trimestre de 2020. En cada una de esas ocasiones, la CEPAL hizo propuestas a los países de la región sobre la base de una sólida capacidad de gestión de datos y de análisis.

Mantener lo bueno de la tradición, incorporar lo nuevo y no necesariamente lo novedoso, y responder de manera oportuna a las necesidades de nuestros países han sido los principales activos de un pensamiento que mantiene su vigencia a 75 años de dar sus primeros pasos.

## Bibliografía

- Bowles, S. (2012), *The New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Sociología y Política, Ciudad de México, Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2018), *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis* (LC/SES.37/4), Santiago.
- \_\_\_(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660(SES.36/3)), Santiago.
- \_\_\_(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- \_\_\_(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Cornia, G. A. y J. Court (2001), "Inequality, growth and poverty in the era of liberalization and globalization", *WIDER Policy Brief*, N° 4, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Doyle, A. C. (1891), "A Scandal in Bohemia", *The Strand Magazine*, julio.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.
- Furtado, C. (1968), *Teoría y política del desarrollo económico*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Hirschman, A. (1981), *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lucas, R. (2004), "The Industrial Revolution: past and future", *The Region*, vol. 18, N° 1, Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, mayo.
- Medina Echavarría, J. (1964), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- Naciones Unidas (2021), "Secretary-General's message marking the Entry into Force of the Escazú Agreement" [en línea] <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-04-22/secretary-generals-message-marking-the-entry-force-of-the-escaz%C3%BA-agreement>.
- \_\_\_(2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Piketty, T. (2013), *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, París, Éditions du Seuil.
- Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Nueva York, Farrar & Rinehart.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211.
- Torres Olivos, M. (comp.) (2006), *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



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



LC/PUB.2022/6