

El pensamiento de la CEPAL (2009-2018): hacia una estrategia neoestructuralista de desarrollo basada en un enfoque de derechos^{*}

ECLAC's thought (2009-2018): Towards
a neo-structuralist strategy
based in a rights approach

Alicia Bárcena,
Ricardo Bielschowsky
y Miguel Torres^{**}

ABSTRACT

This article is a synthesized version of the introduction to the book *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018*, published in 2018 to commemorate the 70th anniversary of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (Bárcena, Bielschowsky, and Torres, 2018). The present version captures from the original text essentially two elements with which the ECLAC set out, with a focus on equality and social justice, its messages of structural transformation with environmental sustainability: 1) continuity in the neo-structuralist orientation, and 2) a set of new conceptual formulations.

* Artículo recibido el 18 de octubre de 2021 y aceptado el 28 de octubre de 2021. Copyright © Naciones Unidas 2021. Todos los derechos reservados. La autorización para reproducir total o parcialmente este artículo 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 este artículo sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción. El contenido de este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores.

** Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL (correo electrónico: alicia.barcena@cepal.org). Ricardo Bielschowsky, Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) (correo electrónico: ricardo.bielschowsky@gmail.com). Miguel Torres, oficial de Asuntos Económicos y editor de *Revista CEPAL* (correo electrónico: miguel.torres@cepal.org).

Keywords: ECLAC; development; equality. *JEL codes:* B5, O11, O12, O54.

RESUMEN

Este artículo ofrece una versión sintetizada de la introducción al libro *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018*, publicado con motivo de la conmemoración de los 70 años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2018 (Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2018). La presente versión captura del texto original esencialmente dos elementos con que la CEPAL expuso, con centralidad en igualdad y justicia social, sus mensajes de transformación estructural con sostenibilidad ambiental: 1) la continuidad en la orientación neoestructuralista, y 2) un conjunto de nuevas formulaciones conceptuales.

Palabras clave: CEPAL; desarrollo; igualdad. *Clasificación JEL:* B5, O11, O12, O54.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una síntesis del texto “El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual”, capítulo introductorio del libro con el cual la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) conmemoró sus 70 años de existencia —véase Bárcena, Bielschowsky y Torres (2018)—. Con base en la metodología utilizada por Bielschowsky (1998a y 2010)¹ en los libros conmemorativos de los 50 y 60 años de la institución, resulta adecuado narrar brevemente la historia de las ideas de la CEPAL, a fin de exponer los principales mensajes que elaboró durante sus fases estructuralista (1948-1990) y neoestructuralista (de la década de los noventa a nuestros días).

En los primeros 60 años, el pensamiento de la comisión se organizó en función de los siguientes mensajes: 1) industrialización (1949-1959); 2) reformas económicas y redistributivas para desbloquear el proceso de indus-

¹ Además de ese autor, se recomiendan, sobre la historia intelectual de la CEPAL: Hirschman (1963), CEPAL (1969), Cardoso (1977), Rodríguez (1980 y 2006), Gurrieri (1982), Pazos (1983), Hodara (1987), Fitzgerald (1994), Hettne (1995), Rosenthal (2004) y Love (2005). Por otro lado, un trabajo reciente de Ffrench-Davis y Torres (2020) ofrece una síntesis comprensiva del enfoque neoestructuralista como corriente heterodoxa del pensamiento desarrollista.

trialización (década de los sesenta); 3) reorientación de los estilos de desarrollo con miras a la homogeneización social y la diversificación exportadora (década de los setenta); 4) renegociación de la deuda externa a fin de ajustar las economías mediante el crecimiento y la ampliación de las exportaciones (década de los ochenta); 5) transformación productiva con equidad, primera fase (década de los noventa), y 6) transformación productiva con equidad, segunda fase (década de los 2000).

El mensaje central del séptimo decenio (2008-2018) es la igualdad como horizonte de referencia para las políticas de transformación socioeconómica con sostenibilidad ambiental. En otros términos, en su periodo de producción más reciente la CEPAL ha propuesto una agenda de desarrollo sostenible centrado en un enfoque de derechos, es por ello que el acento ha sido puesto en la igualdad como un metavalor que orienta sus reflexiones sobre las dimensiones social, productiva, macroeconómica y ambiental del desarrollo. Sin dejar de señalar los avances en las diferentes dimensiones del desarrollo en la región, la CEPAL también realizó, en el periodo de 2009 a 2018, una profunda reflexión sobre la insuficiencia de políticas para promover sociedades más igualitarias y capaces de garantizar los derechos básicos de la ciudadanía, al reiterar continuamente que la estrategia de desarrollo debe guiarse por la máxima de que “la meta es la igualdad, el camino es la transformación productiva y el instrumento es la política”.

La historia intelectual de la CEPAL ha sido, desde sus orígenes, de “continuidad con cambios”. Esto también se verifica en la producción del séptimo decenio, que representa una robusta continuidad respecto a la producción de los decenios anteriores, en particular el sexto.

En el séptimo decenio se incorporó un conjunto de novedades conceptuales y propositivas que denota vitalidad intelectual y, al mismo tiempo, representa una consolidación del neoestructuralismo, es decir, del estructuralismo cepalino como éste se reconfiguró a partir de 1990. En esa misma línea, puede decirse que la mirada sobre la igualdad no constituye un corte con las formulaciones anteriores. Por el contrario, en varios aspectos permitió su refinamiento. Esto vale para las principales dimensiones de análisis del desarrollo que se abordarán más adelante, también para el tratamiento de la igualdad, que, debido a su importancia fundamental en el séptimo decenio, amerita aquí un comentario preliminar.

En el terreno social la obra del séptimo decenio da continuidad a dos proposiciones presentes en su trayectoria analítica. En primer lugar, la bús-

queda de estilos de desarrollo con una progresiva redistribución del ingreso, formulada en la fase estructuralista, en especial en las décadas de los sesenta y los setenta. Ésta se refiere a la igualdad en la participación de los resultados del desarrollo, por ejemplo, en los textos de Celso Furtado (1969), Osvaldo Sunkel (1970) y Aníbal Pinto (1965 y 1970), especialmente por la vía del mercado de trabajo. En segundo lugar, el séptimo decenio corresponde al desdoblamiento de una posición inicialmente expresada mediante el concepto de equidad en 1990 (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990 y 1992b), que maduró progresivamente en los 20 años posteriores —en especial en el sexto decenio— con las ideas de ciudadanía y cohesión social por medio de la igualdad de derechos (CEPAL, 2000a y 2006).

En el séptimo decenio de la CEPAL la noción de igualdad se transforma en elemento central de su obra, enriquecida con nuevos conceptos aplicados al debate sobre el tema. Uno de ellos es la aproximación —por la vía de la “economía política” y de la noción de “cultura del privilegio”— a la necesidad de refinar el entendimiento de las dificultades de los países de la región para adoptar modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles, con miras a superar las desigualdades en materia de derechos y promover las transformaciones socioeconómicas y ambientales pertinentes.

El texto contiene, además de esta introducción, otras tres secciones. En la sección I se realiza un breve resumen de la evolución del pensamiento cepalino en sus 70 años y se muestra la continuidad en el uso del marco conceptual estructuralista. En la sección II se identifican las nuevas formulaciones que marcaron el pensamiento de la CEPAL durante 2009-2018.² La sección III presenta, a modo de síntesis, las conclusiones del ensayo.

I. BREVE RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL DESDE SUS ORÍGENES

1. Caracterización general

Como se mencionó, desde su creación hasta el día de hoy, la CEPAL pasó por dos grandes etapas: estructuralista, hasta 1990, y neoestructuralista, a partir

² El presente texto no examina la relación entre las ideas cepalinas y el pensamiento formulado en el resto del mundo. Sobre la relación entre el neoestructuralismo y otras corrientes heterodoxas, léase Bárcena y Prado (2015).

de ese año. Esta última corresponde a un periodo en que, sin perder sus fundamentos analíticos, el estructuralismo se adaptó a las nuevas tendencias mundiales y regionales y al nuevo marco normativo al que pasaron a estar sujetas las economías de la región desde fines de la década de los ochenta. En ambas etapas los mensajes generales que orientaron su reflexión se sucedieron en una trayectoria en que las ideas y los énfasis se generaron o adaptaron, casi en sus mínimos detalles, en sintonía con la sucesión de contextos de la historia real. No obstante, desde los puntos de vista metodológico y conceptual, los cambios no afectaron la construcción analítica original.

Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, con el liderazgo de Raúl Prebisch y la importante participación de intelectuales como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Juan Noyola Vázquez, Osvaldo Sunkel y José Medina Echavarría, la CEPAL enunció las tesis fundamentales con que caracterizó el subdesarrollo periférico de la región, diagnosticó las restricciones al desarrollo derivadas de su atraso relativo y formuló agendas para el fortalecimiento y la actuación del Estado y de las instituciones con miras a superarlas. Ese cuerpo analítico se mantuvo en las décadas de los setenta y los ochenta, con la orientación, durante gran parte de ese periodo, del entonces secretario ejecutivo: Enrique Iglesias. Éste denominó su pasaje por la CEPAL como un periodo de “resistencia”, al referirse a las dificultades con los regímenes militares en la región, pero ejercida también para oponerse a la forma en que los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI) conducían las negociaciones de la deuda externa de la región en los años ochenta, con graves repercusiones económicas y sociales.

En la segunda etapa, a partir de 1990, y con la inspiración intelectual inicial de Fernando Fajnzylber (1983 y 1990), la CEPAL preservó el enfoque estructuralista, incluso respecto a la necesidad de participación del Estado en la promoción del desarrollo.³ Sin embargo, de alguna forma debió adecuarse a la circunstancia de que, como órgano regional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), está sujeto a un mandato en cuya definición predominan los países de la región, y que éstos —en su mayoría y en distintos grados— estaban adoptando, a fines de la década de los ochenta e inicios de la de los noventa, un amplio recetario de liberalización, en la línea de lo que Williamson (1990) denominó “Consenso de Washington”. Así, con la ori-

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

tación del secretario ejecutivo Gert Rosenthal, la entidad buscó compatibilizar su enfoque con los nuevos tiempos de apertura y globalización. Eso no impidió, sin embargo, que mantuviera las bases conceptuales del estructuralismo, ni tampoco una perspectiva crítica del neoliberalismo. Frente a la nueva orientación neoliberal por parte de la mayoría de los gobiernos en la región, la CEPAL reconoció la inevitabilidad de repensar las formas como el Estado participaría en la economía y los instrumentos y mecanismos de intervención, pero a la vez se le siguió asignando a éste “un papel clave en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental” (Bielschowsky, 2010: 29).

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

A continuación se realiza una breve caracterización de los elementos permanentes de la historia intelectual de los 70 años de la CEPAL, así como de las principales tesis que marcaron la evolución de las ideas en las dos etapas.

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

A lo largo de 70 años el pensamiento de la CEPAL se guio por el enfoque investigativo e interpretativo denominado histórico-estructural, y por la perspectiva del sistema centro-periferia, es decir, por el examen de las condiciones de desarrollo de la región como “periféricas”, profundamente condicionadas por los movimientos de la economía mundial que encabezan los países desarrollados. El método histórico-estructural se orienta al examen de las transformaciones de mediano y largo plazos de las estructuras productivas y sociales propias del subdesarrollo de América Latina y el Caribe. El método resultó funcional para la preservación en el tiempo de las bases teóricas estructuralistas. Se diferencia de los métodos abstracto-deductivos

tradicionales porque permite que la producción de conocimiento acompañe las modificaciones del comportamiento de los agentes sociales y la trayectoria de las instituciones. Como subraya Love (1980), Prebisch empleaba la expresión “centro-periferia” mucho antes de ingresar a la CEPAL y redactar la tesis del deterioro en los términos de intercambio. Pronto los intelectuales latinoamericanos, en general, y los cepalinos, en particular, percibieron que la forma en que evolucionaba la industrialización no eliminaba la condición periférica, sino que sólo la modificaba. Se puede decir que el ideológicamente acalorado debate sobre la dependencia en los años sesenta y setenta fue una extensión de la teorización prebischiana sobre las relaciones centro-periferia.

Se reforzó la importancia del concepto de inserción internacional periférica y subordinada con las ideas de dependencia tecnológica —especialmente por la relevancia de las trasnacionales, que llegaron en gran número desde fines de los años cincuenta— y dependencia financiera, por las remesas de esas empresas, y por la subordinación financiera al centro, noción que ganó fuerza con la crisis de la deuda en los años 1980⁴ (CEPAL, 1985). En la década de los noventa, incluso después de superada la asfixia de la deuda y ya bajo los efectos de una marcada liberalización financiera, la interpretación de la inestabilidad macroeconómica latinoamericana derivada del comportamiento del capital financiero internacional cobraría nueva importancia (CEPAL, 1995).

Pese a que en la etapa neoestructuralista la expresión “centro-periferia” se ha empleado poco, ello no ha impedido que el enfoque esté muy presente en los análisis cepalinos en las décadas recientes. La presencia en los textos de la CEPAL del análisis de la fragilidad de los países de la región frente a la acelerada revolución tecnológica en curso en el mundo (CEPAL, 1990, 2000a, 2002b, 2010a, 2013a, 2016d, entre otros) y de la inestabilidad de sus sistemas monetarios y financieros nacionales ante la volatilidad de capitales (CEPAL, 1995, 2000a, 2002b, 2012a, entre otros) evidencia la continuidad del viejo enfoque centro-periferia, adaptado a los nuevos tiempos de globalización, incluso a la inserción del nuevo actor en el “centro”: China.

⁴ Los textos clásicos cepalinos sobre dependencia en el ámbito económico y en el análisis político son, respectivamente, de Sunkel (1970) y Cardoso y Faletto (1970). Entre los autores no cepalinos que tuvieron gran influencia en América Latina se destacan los marxistas Frank (1966), Dos Santos (1968) y Marini (1973).

3. El subdesarrollo latinoamericano según el estructuralismo clásico y el neoestructuralismo

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

De acuerdo con los análisis estructuralista y neoestructuralista, el subdesarrollo de las estructuras socioeconómicas de la región presenta tres características básicas: 1) escasa o inadecuada diversidad productiva y exportadora, elemento que contiene también reducidos grados de complementariedad intersectorial e integración vertical; 2) heterogeneidad estructural manifestada en fuertes brechas de productividad inter e intrasectorial y entre territorios, que se reflejan en una profunda desigualdad social, y 3) instituciones poco eficaces para las tareas del desarrollo (Rodríguez, 1980; Bielschowsky, 1998b y 2009).

La escasa diversidad productiva y exportadora junto con la heterogeneidad estructural están presentes en todas las tesis formuladas en la primera década y media de la CEPAL, y luego se transformarían en una marca intelectual de la organización:

- 1) El deterioro de los términos de intercambio (CEPAL, 1949, redactado por Prebisch) deriva de la especialización productiva: las defensas de las economías primario-exportadoras contra las oscilaciones del comercio mundial son inferiores a las de los países industrializados, cuyos mercados industriales se caracterizan por oligopolios y sindicatos laborales fuertes.
- 2) La escasa diversidad productiva y exportadora impone una asimetría entre la elevada elasticidad-ingreso de las importaciones y la baja elasticidad-ingreso de las exportaciones (CEPAL, 1951, redactado por Prebisch). Junto con la idea de los términos de intercambio desfavorables, la formulación, inicialmente presentada en 1950, equivalió a las ideas de tendencia al desequilibrio estructural de la balanza de pagos y vulnerabilidad externa.

- 3) La idea de desequilibrio externo estructural fue el elemento más importante para la tesis de la tendencia a la inflación causada por factores estructurales (Noyola Vázquez, 1957; Sunkel, 1958).
- 4) La misma idea llevó a la noción de “proceso de industrialización sustitutivo de importaciones” (ONU, 1964a, redactado por Conceição Tavares), es decir que la construcción de los sucesivos pisos del edificio industrial se realiza como reacción a recurrentes desequilibrios externos.
- 5) A partir del diagnóstico respecto a las tendencias observadas en la heterogeneidad productiva y social, se llegó a la conclusión de la tendencia a la continuidad del subempleo (Furtado, 1961) y de la propia heterogeneidad estructural (Pinto, 1965 y 1970).

La escasa (o insuficiente) diversidad productiva y exportadora, la heterogeneidad estructural y el carácter inadecuado de las instituciones se mantuvieron, a lo largo de 70 años, como elementos centrales de las formulaciones cepalinas respecto al atraso relativo latinoamericano. Lamentablemente, la realidad que moldeó esas formulaciones —el “subdesarrollo” en la periferia— no ha cambiado, a pesar de las importantes mejoras económicas y sociales registradas en los últimos 70 años. Así que, con las debidas actualizaciones y adaptaciones a los cambios históricos, el neoestructuralismo permaneció profundamente estructuralista.

En los orígenes de la CEPAL se entendía que, mientras la escasa diversidad exigía inversiones simultáneas en muchos sectores y voluminosas importaciones, los países de la región se enfrentaban a dos “brechas”: de ahorro y de divisas. En la etapa neoestructuralista se incorporaron nuevos ingredientes al análisis, pero no se modificó la sustancia. La CEPAL entiende que la región continúa caracterizándose por una inadecuada diversidad productiva, con bajos efectos de encadenamiento, escasa densidad tecnológica e inversión insuficiente, y por una especialización desfavorable en lo que se refiere a las exportaciones: bienes primarios (sobre todo en el sur), maquila (en particular en el norte), o ambas. Todo ello se traduce en un crecimiento lento y problemático, incluso debido a recurrentes restricciones externas.

Respecto a la heterogeneidad, en los orígenes de la CEPAL se constataban niveles de productividad muy dispares entre los sectores, a los que se sumaban una oferta ilimitada de mano de obra e ingresos del trabajo cercanos a la subsistencia. En la etapa estructuralista se hacía hincapié en la mala distribu-

ción de la propiedad y del ingreso y en que, como la productividad media era baja, el excedente representaba una pequeña proporción del ingreso y limitaba el ahorro, la inversión y el crecimiento.

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

En la década de los cincuenta la CEPAL había concluido que la industrialización era indispensable para la “convergencia” hacia los niveles de productividad e ingresos de los países desarrollados, pero su realización era muy difícil. De ahí la necesidad de planificar y coordinar el proceso de industrialización, así como de crear instituciones internacionales capaces de mitigar los problemas externos, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que tuvieron una gran influencia de Prebisch.⁵ La consideración de las fragilidades institucionales en esos dos ámbitos ha sido importante en la posterior ampliación de sus alcances analíticos.

Una idea común a las dos etapas es que los Estados nacionales de América Latina y el Caribe no están suficientemente preparados para las tareas del desarrollo, en especial ante las fuertes tendencias perversas por combatir: vulnerabilidad externa (por comercio y por finanzas internacionales); inestabilidad macroeconómica; insuficiencia de inversión y progreso técnico;

⁵ Respecto del inicio de la difusión por la CEPAL de ideas sobre planificación en América Latina en la década de los cincuenta, véanse, por ejemplo, Prebisch (1973) y CEPAL (1955). En relación con la creación de la ALALC, véase el texto cepalino clásico escrito por Prebisch (CEPAL, 1959). Sobre la UNCTAD, véase el texto de inauguración, también de autoría de Prebisch (ONU, 1964b).

preservación del subempleo, la pobreza y la desigualdad, y, como se registró a partir de fines de la década de los setenta, la destrucción de la naturaleza. En consecuencia, se constata la necesidad de realizar reformas institucionales para fortalecer al Estado y, en particular, implementar una serie de pactos en la sociedad a fin de viabilizar el desarrollo inclusivo y sostenible desde el punto de vista ambiental.

II. EL SÉPTIMO DECENIO: EL ARREGLO CONCEPTUAL, LOS ÉNFASIS Y LAS NUEVAS FORMULACIONES

En la sección 3 del texto de introducción al libro sobre el séptimo decenio que acá se reproduce parcialmente, los autores presentan el contexto histórico que condicionó la elaboración de las ideas, así como una breve reseña de los cinco documentos de períodos de sesiones en los que confluyeron la construcción analítica y los mensajes de la institución durante 2009-2018. Por cuestión del limitado espacio, en el presente artículo no se reproducen estos dos análisis.⁶

En relación con el contexto histórico, cabe sin embargo señalar que el séptimo decenio no fue la excepción a la regla de que las formulaciones de la CEPAL siempre tuvieron conexiones muy fuertes con la evolución de la historia mundial, latinoamericana y caribeña, y son un reflejo de ésta. La producción de la propia CEPAL sobre la evolución socioeconómica latinoamericana y caribeña ha sido abundante.⁷

Respecto de los documentos principales de los cinco períodos de sesiones de la CEPAL de 2010 a 2018, el criterio ordenador ha sido poner la igualdad en el centro de los mensajes y los análisis. En este sentido, los títulos han sido sugerentes: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada*

⁶ Por los mismos problemas de espacio tampoco se incluyen las contribuciones aportadas durante el séptimo decenio por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) respecto a la planificación, sobre la publicación de estadísticas por la CEPAL y sobre el trabajo que realizan las sedes subregionales de la CEPAL en México y en Puerto España, así como en sus oficinas nacionales en distintos países.

⁷ Véanse en especial el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, el *Panorama Social de América Latina*, el *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* —todos anuarios— y el documento *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*.

del desarrollo (CEPAL, 2012a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b). Si bien forman una unidad (centrada en la igualdad), los cinco documentos están bien diferenciados y se complementan. Corresponden, en conjunto, a la defensa de los derechos de la ciudadanía, de un Estado de bienestar social y de importantes mejoras en la distribución del ingreso, con base en un continuo aumento de la productividad, por medio de la combinación virtuosa de una macroeconomía para el desarrollo y las políticas de transformación productiva y exportadora, con respeto de la sostenibilidad ambiental.

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

El séptimo decenio no se quedó atrás. En ese periodo se incorporaron gradualmente nuevos elementos conceptuales en línea con la historia intelectual de la CEPAL que, en el marco del neoestructuralismo, dieron lugar a un nuevo arreglo analítico. Esas novedades conceptuales se detallan en el cuadro 1. Las tres primeras corresponden a elementos que ayudan a articular diferentes dimensiones del desarrollo en un esquema analítico integrado. Las demás contribuyen a los análisis en los cuatro ámbitos investigativos de las diferentes divisiones de la CEPAL. Cuatro de esas novedades conceptuales corresponden al ámbito de la dimensión social, dos al ámbito macroeconómico, cuatro al ámbito productivo y dos al ámbito de la sostenibilidad ambiental.

A continuación se presenta una introducción a las principales contribuciones de la obra intelectual de la CEPAL en el séptimo decenio, con el acento en sus principales avances analíticos.

CUADRO 1. *Marco conceptual centrado en la igualdad: nuevas formulaciones y énfasis en el séptimo decenio de la CEPAL*

<i>Dimensiones analíticas</i>	<i>Nuevas formulaciones y principales énfasis</i>
Tres elementos interdimensionales básicos	La centralidad de la igualdad. Pactos para la igualdad.
Social	La economía política y la cultura del privilegio. Análisis multidimensional de la pobreza. Matriz de la desigualdad social.
Macroeconómica	Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible.
Productiva	Transformaciones demográficas: aceleración del envejecimiento; migraciones hacia la región y entre sus países; la población indígena. Énfasis renovado en la macroeconomía para el desarrollo. Identificación de las características de los ciclos de producto e inversión (intensidad y duración).
Ambiental	Las dos brechas de productividad. Énfasis en la persistencia de la “brecha interna”. Repercusiones de la heterogeneidad estructural en las disparidades de ingresos. Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental. La revolución digital y la conectividad de banda ancha. Gobernanza de los recursos naturales. La economía del cambio climático. Gran impulso ambiental: cambio en los patrones de consumo y producción.

FUENTE: Bárcena et al. (2018: 40), con base en documentos oficiales de la CEPAL, publicados durante el séptimo decenio.

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

Como se señaló, la producción intelectual de la CEPAL en el séptimo decenio se organizó en torno al concepto de igualdad. Éste sustituyó al concepto de “equidad”, empleado en el decenio anterior con un sentido próximo al de igualdad. Es posible aproximarse a la visión ordenadora de la igualdad

mediante la lectura de los prólogos de los documentos de los períodos de sesiones mencionados con anterioridad. Cabe destacar que, más allá del mérito de la inclinación ideológica que motivó el acento en la igualdad, el concepto resultó funcional a la articulación de las diferentes dimensiones del análisis del desarrollo al que la CEPAL se ha dedicado históricamente. Resaltan por lo menos cinco elementos relativos a políticas con “efectos cruzados” entre las dimensiones social, macroeconómica, productiva y ambiental, con miras a una mayor igualdad.⁸

2. Pactos para la igualdad

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

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

Se presentó un conjunto de siete pactos: 1) para una fiscalidad con vocación de igualdad; 2) para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo; 3) para la igualdad en el mundo del trabajo; 4) para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos; 5) para la sostenibilidad ambiental; 6) para la gobernanza de los recursos naturales, y 7) de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015. Este último anticipó la perspectiva cepalina respecto a la que sería la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la ONU en 2015.

⁸ Hay muchos trabajos que plantean las conexiones entre las diferentes dimensiones del desarrollo; véase, por ejemplo, el documento presentado en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, con el significativo título “Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo” (CEPAL, 2017).

3. Cultura del privilegio

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

En línea con el enfoque histórico-estructural, se propone abordar el tratamiento del contenido histórico de las injusticias sociales, así como sus causas y repercusiones en términos de brechas de derechos de la ciudadanía, empleando la noción de “cultura del privilegio” como concepto orientador básico (CEPAL, 2018b).⁹

Se argumenta que, por medio de la cultura del privilegio, las desigualdades pasadas se transmiten y se reproducen en el presente y que el drama de su arraigo y persistencia deriva de sus tres características básicas. En primer lugar, la cultura del privilegio corresponde a la “naturalización” de las diferencias entre ciudadanos, que homologa la desigualdad en cuanto a derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía. En segundo lugar, los actores que controlan la jerarquía entre ciudadanos no suelen ser imparciales, sino beneficiarios de los privilegios. Por último, para operar y perpetuarse, la jerarquía entre ciudadanos se difunde a través de actores, instituciones, reglas y prácticas sociales. El concepto de cultura del privilegio permite a la CEPAL profundizar la dimensión de economía política de sus análisis. Su introducción también permite prever que el binomio heterogeneidad estructural-cultura del privilegio tenderá a adquirir un peso analítico cada vez mayor en el trabajo de la CEPAL en el campo de la economía política del desarrollo socioeconómico.

4. Cuatro conjuntos de novedades analíticas en el tratamiento cepalino de la dimensión social

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

⁹ La noción apareció en la literatura cepalina en Prado (2014).

el núcleo de los análisis de la CEPAL desde la década de los sesenta. En la fase estructuralista, la pobreza y la mala distribución del ingreso se estudiaron principalmente desde el punto de vista del subempleo, la heterogeneidad estructural y la concentración de la propiedad. En las décadas recientes, la ampliación del espacio de la cuestión social en la agenda de investigación y de propuestas de la CEPAL se inspiró inicialmente en el proyecto de “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990, 1992a y 1992b), y adquirió intensidad con el impulso del *Panorama Social de América Latina* —el de mayor impacto entre los documentos de la CEPAL sobre el ámbito social— y de varios otros documentos, como los que versan sobre “brechas de equidad” (CEPAL, 1997 y 2000b), y los textos *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a) y *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006).

En la séptima década, además de la centralidad de la igualdad y de sus expresiones políticas, fundamentadas en las ideas de pactos para la igualdad, economía política y cultura del privilegio anteriormente mencionadas, el tratamiento de la cuestión social ganó cuatro nuevos conjuntos de contribuciones: 1) la aplicación de la idea de multidimensionalidad de la pobreza; 2) el concepto de matriz de la desigualdad social; 3) la arquitectura analítica y propositiva sobre la cuestión del género, apoyada en las tres autonomías: económica, física y de toma de decisiones (en términos de participación en la sociedad y la libertad en la toma de decisiones a nivel individual), y 4) la identificación de nuevas tendencias poblacionales y sus implicancias en términos de políticas sociales. La idea de enfoque multidimensional de la pobreza se presentó en las ediciones del *Panorama Social* de 2013 y 2014, (CEPAL, 2013b y 2014c). Consiste en un método integrado y sus índices correspondientes, que consideran, junto con la carencia de ingresos monetarios, faltas en materia de acceso a las necesidades básicas y la introducción de dimensiones sobre inserción laboral y protección social.

Además de los avances registrados en el tratamiento de la pobreza, el tema de la desigualdad también fue objeto de un amplio análisis, amén de ser particularmente innovador en lo que se refiere a la evolución histórica del pensamiento cepalino, con el concepto de matriz de la desigualdad social. El primer avance de peso en esa dirección surgió en el documento del periodo de sesiones de 2014 (CEPAL, 2014b), en que la desigualdad se relaciona con tres dimensiones esenciales de los derechos de ciudadanía, es decir, derechos a la igualdad de medios, igualdad de capacidades e igualdad expresada en las

autonomías y el reconocimiento recíproco. Vale recordar que la igualdad de medios se relaciona con el ingreso monetario, personal y funcional (del trabajo y de la propiedad, antes y después de impuestos y transferencias monetarias, entre otros); la igualdad de capacidades se refiere a los derechos de acceso universal y de calidad a la educación, la salud y otros servicios básicos, como el agua, la vivienda, la electricidad, la protección social y el cuidado de niños, personas mayores y personas con discapacidad; la igualdad relativa a las autonomías y el reconocimiento recíproco se refiere a las libertades individuales y al poder de participación en la toma de decisiones colectivas, así como a las cuestiones asociadas al poder y a las formas de dominio o, como se diría más tarde, a la “cultura del privilegio”.

Esa visión tridimensional de los derechos a la igualdad fue inspiradora del segundo avance analítico en el tratamiento de cuestiones sociales en el séptimo decenio, o sea, al referido concepto de matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2015a, 2016b, 2017). La formulación sobre la matriz de la desigualdad social parte del principio de que está fuertemente condicionada por la matriz productiva de los países de América Latina y el Caribe (heterogénea y poco diversificada) y por una “cultura del privilegio”. Los tres ámbitos de los derechos a la igualdad (medios, capacidades y autonomías) se cruzan en el esquema analítico con cinco ejes estructurantes de la desigualdad social que han sido tratados en la producción cepalina reciente: 1) el estatus socioeconómico, 2) el género, 3) el territorio, 4) la edad (ciclo de vida) y 5) la condición étnico-racial, en particular en lo referido a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente.

La tercera novedad analítica específica de la dimensión social se refiere a temas de género. En ese ámbito la CEPAL llegó a otra ingeniosa construcción analítica, con la idea de la necesidad de orientar las sociedades y las políticas hacia las tres autonomías de la mujer: la económica, la física y de toma de decisiones, o sociopolítica (CEPAL, 2016a).

La autonomía económica consiste en la capacidad de las mujeres de generar sus propios ingresos y recursos económicos mediante su participación en el empleo remunerado y en igualdad de condiciones respecto de los hombres. Las dimensiones de la autonomía económica también incluyen el uso del tiempo y la contribución de la mujer a la actividad económica. La autonomía física corresponde al derecho de la mujer a ser respetada en el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos, y supone asegurar la no violencia de género en sus dimensiones física, psicológica o econó-

mica. Por autonomía en la toma de decisiones se entiende la capacidad de la mujer de ejercer su derecho a participar en las distintas instancias de los poderes del Estado y a promover su participación en los espacios de discusión pública y de decisiones políticas en general.

El cuarto componente de novedades analíticas en el ámbito social es la demografía, en que se registran tres temas novedosos. Primero —por ejemplo, en CEPAL (2012f)— se reevalúan el cambio demográfico y el protagonismo de las personas mayores. La segunda innovación es el tratamiento —en el *Panorama Social de América Latina*, de 2015— de una “novedad” demográfica, o sea, la inversión de las migraciones a los países desarrollados y la simultánea expansión de las migraciones intrarregionales (CEPAL, 2016e: 199).¹⁰

La tercera innovación es el tratamiento cuidadoso de la cuestión indígena. En CEPAL (2014a) se examinan los cambios sociopolíticos en los pueblos indígenas y los problemas de un mayor reconocimiento de sus derechos y visibilidad en las agendas públicas. En todos los ámbitos anteriores, es decir, todos los ángulos desde los que se examinó el problema social, las contribuciones de los análisis en el séptimo decenio se caracterizaron por la atención dedicada a las políticas. Al respecto, destacan varios aportes. Por una parte, se realizó un gran esfuerzo para situar a los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe desde una perspectiva comparada con otros regímenes de bienestar y desde la perspectiva de los desafíos estructurales del aseguramiento, el financiamiento y la solidaridad como claves. Además de subrayar las dificultades pasadas y presentes de los sistemas de seguridad social, se hace hincapié en los hitos discursivos que han permitido avanzar hacia un horizonte de universalidad y de no focalización, así como en problemas novedosos como la judicialización del derecho a la salud (Sojo, 2017).

5. La dimensión macroeconómica

Se registran en la séptima década en la CEPAL un énfasis renovado en la macroeconomía para el desarrollo, y, como novedad en el manejo conceptual de los agregados macroeconómicos, todo un conjunto de estudios sobre la intensidad y la duración de los ciclos de producción e inversión.

¹⁰ Sobre el tema véase también, por ejemplo, Pizarro y Orrego Rivera (2016).

Antes de 1980 la CEPAL se distinguió por dos formulaciones heterodoxas básicas: las tesis sobre la vulnerabilidad externa y el desequilibrio estructural de la balanza de pagos (CEPAL, 1949 y 1951; Prebisch, 1973) y la teoría estructuralista de la inflación (Noyola Vázquez, 1957; Sunkel, 1958). Además, en la década de los setenta, y en forma premonitoria respecto a la crisis de la deuda de los años ochenta, se alertó sobre los peligros del endeudamiento externo excesivo y la necesidad de combatir la restricción externa al crecimiento mediante la diversificación de la producción y las exportaciones (CEPAL, 1972). En la década de los ochenta los análisis se concentraron en el problema de la superación de la crisis de la deuda y en los aspectos inflacionarios correlacionados. A partir de esa “década perdida”, las formulaciones en el campo de la macroeconomía cobraron mayor relevancia en el trabajo de la CEPAL respecto a la que habían tenido previamente, y esa postura ya no cambiaría.

En las décadas de los noventa y los 2000, con el liderazgo inicial de Ricardo Ffrench-Davis y la posterior asociación de José Antonio Ocampo, cuando éste se convirtió en secretario ejecutivo, se destacaron, además de la importancia de la estabilidad de los precios y la cautela correspondiente en el plano de la solidez fiscal, tres conjuntos de propuestas complementarias: 1) el control de los flujos de capitales especulativos, con la finalidad de atenuar sus efectos desestabilizadores en la actividad económica (CEPAL, 1995, 2000a y 2002b); 2) un “pacto fiscal”, con mayor transparencia y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la importancia de la gestión fiscal anticíclica, a partir del séptimo decenio, y la búsqueda de la equidad por medio de la tributación (CEPAL, 1998),¹¹ y 3) la implementación de políticas monetarias y cambiarias para evitar las altas tasas de interés y la correspondiente apreciación del tipo de cambio, donde se señala que la práctica tiene el efecto perverso de provocar déficits recurrentes en la balanza de pagos. A inicios de la década de los 2000 se agregó también la propuesta de una nueva institucionalidad financiera en los ámbitos internacional y regional, en sintonía con las necesidades de garantizar liquidez y controlar los flujos internacionales de capitales especulativos (CEPAL, 2001 y 2002a).

¹¹ Las reflexiones sobre el tema fiscal se beneficiaron de los encuentros anuales de importantes especialistas organizados por la CEPAL en Santiago de Chile desde la década de los ochenta, coordinados por Juan Carlos Lerda hasta el inicio de la década de los 2000 y por Ricardo Martner a partir de ese momento. Véase “Pacto fiscal diez años después” (Lerda, 2008).

Los principales elementos de esa orientación se mantuvieron en el séptimo decenio. Se reiteró la idea de que la buena administración de los agregados macroeconómicos debe ir más allá de la solidez fiscal y la “estabilidad nominal” y proteger también las variables por el lado real de la economía, es decir, los ritmos de crecimiento e inversión, la transformación productiva y el progreso técnico; se contribuye así al empleo, el aumento de los salarios y el gasto público social. En el ámbito fiscal, además de la defensa de políticas fiscales anticíclicas, se insistió en la necesidad de incrementar la carga fiscal, mejorar su composición en términos distributivos y proveer el apoyo estatal a la transformación productiva (inversión en infraestructura e innovación, entre otras) y a la provisión de sistemas de protección social amplios y adecuados.

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

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

Otra novedad relevante ha sido el conjunto de estudios sobre el ciclo de inversión en la región. En comparación con lo que se verifica en Asia, se observa un comportamiento asimétrico de la inversión en América Latina y el Caribe, donde ésta disminuye en forma más intensa en la recesión de lo que aumenta en la expansión, un movimiento particularmente acentuado en el caso de la inversión pública en infraestructura (CEPAL, 2012a). Asimismo, se identificaron algunas características nada alentadoras: 1) su duración es más corta que la del ciclo del producto interno bruto (PIB), lo que significa mayor volatilidad; 2) la inversión tiende a contraerse cuatro veces más intensamente que el PIB; 3) la pérdida acumulada de inversión en la fase recesiva

del ciclo duplica con creces las ganancias acumuladas en la fase de expansión (lo que determina una tendencia a la disminución de la tasa de inversión en proporción al PIB), y 4) la amplitud de la contracción de la inversión en la fase recesiva supera la reducción en los demás componentes de la demanda agregada (CEPAL, 2016b).

Estas constataciones reforzaron la propuesta de considerar la inversión y, en particular, la inversión pública, como una variable crítica en la conducción de la política macroeconómica.¹² Se reitera esa línea argumentativa en el estudio más reciente sobre el tema, en el cual se constató que la dinámica cíclica de 2009 a 2016, respecto a la de los períodos 1990-2001 y 2002-2008, estuvo sobre todo asociada con el consumo y, en menor medida, con la expansión del gasto público, al no contarse con la necesaria expansión de la inversión y las exportaciones.

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

6. Las dimensiones productiva y de comercio internacional

En sus orígenes, la CEPAL era relativamente optimista respecto a las posibilidades de que la región convergiera al nivel de ingresos de los países desarro-

¹² Para una cobertura del tema “brechas de inversión en infraestructura”, véase Perrotti y Sánchez (2011). El tema se vuelve a abordar más adelante, en las consideraciones relativas a la dimensión productiva del desarrollo.

llados gracias a rendimientos crecientes de escala por el progreso técnico y los incrementos de productividad que resultan del proceso de industrialización. Una década después el sentimiento pasaría a progresivo pesimismo, especialmente por la percepción de que la industrialización se daba con creciente dependencia tecnológica y financiera, e insuficiente dinamismo en términos de incremento del PIB, de la inversión y de la productividad. La percepción no cambiaría, sin embargo, la defensa entusiasta del soporte estatal al progreso técnico de las economías de la región.

En la producción intelectual del séptimo decenio se enriqueció la forma en que, desde sus orígenes, las ideas de heterogeneidad estructural y de baja diversidad productiva y exportadora —representativas del subdesarrollo— fueron expuestas a fin de fortalecer la importancia de dicho soporte. Se introdujeron cuatro novedades conceptuales: “brechas externa e interna”, “cambio estructural progresivo”, “brecha digital y conectividad de banda ancha” y “gobernanza de los recursos naturales”.

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

A fin de dar continuidad a los trabajos divulgados poco antes —como CEPAL (2007)— en los documentos de los períodos de sesiones de 2010 y 2012 (CEPAL, 2010b y 2012a), se analizan en el séptimo decenio las ideas de persistencia de no convergencia externa e interna, con énfasis en la brecha interna, al señalar las características y los determinantes del desempeño contrario a la deseada aproximación a los niveles de productividad de los países desarrollados y la deseada reducción de la heterogeneidad estructural.

Asimismo, el foco en la heterogeneidad dio lugar a un conjunto de estudios en el séptimo decenio. Los resultados muestran una relativa estabilidad en los indicadores de heterogeneidad desde la realización de los primeros estudios en la década de los sesenta, con la inspiración y la coordinación de Aníbal Pinto (1965 y 1970). De forma consistente con la investigación anterior (CEPAL, 2007), el diagnóstico general de los estudios realizados en el séptimo decenio es que, respecto a los países desarrollados, en la región persiste una marcada heterogeneidad en términos de diferenciales de productividad del trabajo entre sectores, empresas y territorios que determina la preservación de graves disparidades de ingresos en todas esas dimensiones (Infante, 2011b y 2016).¹³

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

El “cambio estructural progresivo” (CEPAL, 2016b) representa otro concepto clave del séptimo decenio. Con éste se avanzó en la formulación que, en el sexto decenio, había enriquecido el clásico argumento de escasa e inadecuada diversidad productiva mediante la fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista de desequilibrio estructural de la balanza de pagos.¹⁴ El “cambio estructural progresivo” es un concepto construido en forma gradual a lo largo del séptimo decenio, así definido:

un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental) [CEPAL, 2016b: 10].¹⁵

¹³ Ricardo Infante (2011b y 2016) fue el coordinador de los trabajos sobre heterogeneidad estructural en la CEPAL durante el séptimo decenio. En lo que se refiere al contenido analítico de este concepto, véase el artículo de Porcile (2011) y, respecto al dimensionamiento de la evolución de la heterogeneidad estructural en el periodo 1960-2008, véase el artículo de Infante (2011b).

¹⁴ Respecto a la referida fusión, véase Bielschowsky (2009).

¹⁵ La expresión fue sugerida por Martín Abeles en el curso de la elaboración del documento del

La evaluación de la CEPAL, para los casos latinoamericano y caribeño, es que los países de la región han orientado sus inversiones hacia sectores distintos de los asociados con las eficiencias keynesiana y schumpeteriana —productos básicos basados en recursos naturales en el Sur y maquilas intensivas en mano de obra barata en el Norte—. Igualmente, no se ha buscado la “eficiencia ambiental”, es decir, una progresiva transición a sectores y actividades que favorezcan la protección del medio ambiente y el desacoplamiento del crecimiento económico y las emisiones de carbono que provocan el calentamiento del planeta. Se propone un “keynesianismo ambiental”, por medio del cual se dinamicen y transformen las economías con “un gran impulso ambiental” —un concepto inspirando en la idea de *big push* de Rosenstein-Rodan (1943)—. Este punto se retoma más adelante, en la sección dedicada al medio ambiente.

El tratamiento de las brechas externa e interna y de las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental fue reforzado por otra contribución en el terreno productivo. Se trata de la reflexión, iniciada en la sexta década, sobre los efectos, las virtudes y los problemas suscitados en América Latina y el Caribe por la veloz revolución mundial en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).¹⁶

Desde diferentes ángulos, el conocimiento sobre la brecha digital se fue ampliando y profundizando a lo largo del séptimo decenio.¹⁷ Un buen ejemplo es el análisis presentado en el libro *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (CEPAL, 2013a).¹⁸ En éste, en sintonía con el documento del periodo de sesiones del año anterior (CEPAL, 2012a), la “economía digital” se presenta como una palanca para el cambio estructural (que apoya las eficiencias schumpeteriana y keynesiana) y como instrumento de inclusión social. En CEPAL (2016d) el enfoque se mueve a *La nueva revolución digital: de la internet del consumo a la internet de la producción*.

trigésimo sexto periodo de sesiones (CEPAL, 2016b), como fórmula que incluía no sólo las eficiencias keynesiana y schumpeteriana, empleadas en documentos anteriores —por ejemplo, CEPAL (2012a)—, sino también la “eficiencia ambiental” (relativa a la adopción de un modelo de crecimiento con bajas emisiones de carbono).

¹⁶ La CEPAL colabora, como Secretaría Técnica, con la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Ésta ya realizó cinco reuniones, entre 2005 y 2015, en las cuales se aprobaron planes de acción para los años subsiguientes.

¹⁷ A propósito del tratamiento en la CEPAL de la brecha de conectividad por banda ancha, véase Jordán, Galperin y Peres (2011 y 2013).

¹⁸ Coordinado por Mario Castillo.

En CEPAL (2018a) se presenta la versión más completa y actualizada de la producción de la Comisión sobre el progreso técnico en las tecnologías digitales durante el séptimo decenio. La mirada principal se vuelve a los gigantescos cambios internacionales y sus impactos en la región en materia del internet de las cosas, de las cadenas de bloques y de la inteligencia artificial. Se describen las trayectorias tecnológicas, y se analizan en siete países latinoamericanos las plataformas digitales globales y la formación de recursos humanos para operar tecnologías digitales avanzadas, así como el impacto de las tecnologías digitales sobre la manufactura y los servicios avanzados, además de las empresas de tecnología financiera digital. Asimismo, se hacen consideraciones respecto a la contribución de las tecnologías digitales a las eficiencias keynesiana y schumpeteriana; se da especial atención a su contribución a la eficiencia ambiental.¹⁹

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

¹⁹ Cabe mencionar que el tema también ha sido objeto del proyecto KLEMS para América Latina, coordinado por la CEPAL, sobre las relaciones entre, por una parte, el crecimiento del PIB y de la productividad y, por otra, el capital (K), el trabajo (L), la energía (E), los materiales (M) y los servicios de capital (S). En algunos de los estudios se hizo la cobertura de los efectos de las TIC en la productividad. Es el caso, por ejemplo, del estudio de Hofman, Mas, Aravena y Fernández de Guevara (2017), que argumentan que la principal causa de la brecha de productividad entre América Latina y los Estados Unidos sigue siendo la ampliación de la brecha en términos de TIC, pues contrarresta el efecto de las mejoras en términos de capital humano en América Latina.

tema (Altomonte y Sánchez, 2016) estuvo precedida por la divulgación de sus ideas principales en el capítulo VI del documento del trigésimo quinto periodo de sesiones (CEPAL, 2014b).

Por último, cabe mencionar dos temas caros a la CEPAL en la dimensión productiva y exportadora que obtuvieron importantes aportes en el séptimo decenio. Primero, en el estudio sobre las “brechas de inversión en infraestructura” (Perrotti y Sánchez, 2011) se dimensionaron las exigencias de inversión en infraestructura en la región, mediante recursos públicos, privados y de alianzas público-privadas, para cerrar las enormes brechas de oferta de infraestructura en la región.²⁰

Segundo, en el tema clásico para la CEPAL del comercio externo se dio mayor relevancia a cuatro puntos: participación regional en las cadenas mundiales y regionales de valor; China como nuevo socio comercial de influencia creciente; éxitos y desafíos de la integración regional desde las perspectivas económica y comercial, y características y repercusiones para América Latina y el Caribe de las negociaciones megarregionales.²¹

7. La dimensión ambiental

El concepto de “estilo de desarrollo” constituyó la base para la inserción del análisis de la relación entre medio ambiente y desarrollo en el enfoque estructuralista clásico de la CEPAL. La fuerza rectora del pensamiento de la CEPAL en la década de los setenta fue la reorientación de los estilos de desarrollo, para que condujeran a la homogeneidad social y a la diversificación productiva y exportadora. Estas recomendaciones tenían, y mantienen, fuertes conexiones con el uso del medio ambiente como base material de la actividad productiva y de las condiciones de consumo para las sociedades periféricas (Sunkel, 1980 y 1981; Sunkel y Gligo, 1980; véase Prebisch, 1981).

A partir de esta base analítica, la CEPAL siguió buscando nuevos aportes a los temas vinculados con el medio ambiente, por ejemplo, en el documento preparado en 1991 para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, y

²⁰ Véase también Rozas y Sánchez (2004).

²¹ La evolución de los trabajos entre 2010 y 2014 llevó a un cuestionamiento cada vez mayor sobre la inserción desfavorable de la región en el comercio mundial en general, considerada a partir de las estructuras productivas regionales. Véase Rosales (2015) para una recopilación de textos representativos del contenido de esas publicaciones anuales durante 2010-2014.

los documentos que se presentaron en la Cumbre para la Tierra, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002.²²

Los focos de estudio de la CEPAL en la década de los 2000 se centraron en: 1) cambio climático y calentamiento global; 2) desertificación y sequía; 3) disminución de la capa de ozono; 4) pérdida de diversidad biológica; 5) destrucción de ecosistemas, y 6) movimientos trasfronterizos de residuos tóxicos. Además, se han elaborado ideas sobre las relaciones y las tensiones entre pobreza, medio ambiente y patrones de producción y consumo, en línea con las discusiones y los acuerdos de las conferencias mundiales más relevantes en estas materias (CEPAL, 2002a, 2002b y 2002c; ONU, 2005).

En el séptimo decenio el tema que se destaca en el análisis de la CEPAL es el cambio climático y el calentamiento global. Una referencia inaugural es la obra *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña* (Samaniego, 2009), a la cual siguió una cuantiosa literatura tanto en términos regionales y subregionales como respecto a casos de países específicos —por ejemplo, CEPAL (2010b y 2015b)—. Otros componentes ambientales en una agenda de desarrollo con igualdad han sido analizados por la comisión. En CEPAL (2012a) se encuentra una conexión con los primeros estudios estructuralistas sobre el tema (Prebisch, 1981; Sunkel, 1980), al señalar que los patrones de producción y consumo vigentes no se pueden sostener a largo plazo debido a los enormes costos económicos, sociales y ambientales que generan. Se afirma que, de mantenerse estos patrones de oferta y demanda, la conservación del medio ambiente constituirá una fuerte restricción al crecimiento. Asimismo, en CEPAL (2014b) la sostenibilidad ambiental y los riesgos que sobre ella se ciernen se abordan en el contexto de los actuales procesos de producción y consumo regional, que también afectan la igualdad y el desarrollo. A partir de este análisis se instala la tesis de que la mejora radical de servicios públicos urbanos, como el transporte público y el manejo de residuos, son clave para un desarrollo más sostenible, con menor huella ambiental y más inclusivo. Esta óptica, junto con la renovabilidad de las fuentes de energía en la matriz eléctrica, se perfila como estratégica en el tránsito por el estilo de desarrollo.

En CEPAL (2016b) se plantea una propuesta de política que apunta a una contundente solución a las tensiones entre cambio estructural y daño ambiental. Se trata de la propuesta de promover, a escalas mundial y regional,

²² Al respecto, véanse CEPAL (1991, 1996 y 2002a).

un “gran impulso ambiental” —inspirada claramente en el concepto de gran impulso económico (*big push*) formulado por Rosenstein-Rodan (1943)—. El planteamiento parte de un relato cuya articulación se reseña del siguiente modo. Se retoma el diagnóstico del problema del cambio climático, al sostenerse que constituye la principal falla de mercado. Con esta afirmación, se constata un mundo en crisis ambiental. Es necesario un gran impulso ambiental que promueva la eficiencia energética a partir de múltiples inversiones complementarias que viabilicen un nuevo estilo de desarrollo sostenible, el cual a su vez pueda “ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global” (CEPAL, 2016b: 58).

Además de estudiar el desarrollo sostenible y el cambio climático, la CEPAL tiene una nutrida agenda de investigación en materia de asentamientos humanos. Durante la séptima década se enfatizaron las relaciones simbióticas que existen entre los procesos de urbanización y el cambio estructural (CEPAL, 2012a); la manera en que los asentamientos urbanos se imbrican con los estilos de desarrollo (CEPAL, 2014b), y las tensiones entre la urbanización y la sostenibilidad ambiental; se toman en cuenta también las amenazas del cambio climático (CEPAL, 2014b y 2016b).²³

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Se argumentó que las principales novedades analíticas fueron el acento en la noción de igualdad y, en torno a ella, el esfuerzo de integración de las cuatro dimensiones del desarrollo, a saber, social; macroeconómica y financiera; productiva y comercial, y ambiental. Se verificó que, al reforzar ese enfoque, las nociones multidimensionales de “pactos para la igualdad” y “cultura del privilegio” pasaron a emplearse como elementos de creciente atención a una economía política del desarrollo con la igualdad en el centro del análisis.

²³ Léanse, sobre el papel de las ciudades en el proceso de desarrollo: Jordán, Riffó y Prado (2017); sobre la dinámica de las ciudades como espacio de la actividad económica: CEPAL (2014b); sobre las transiciones urbano-demográficas y los patrones de consumo y producción: CEPAL (2016b); sobre “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe”: Montero y García (2017), y sobre “desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común”: CEPAL, Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Minurvi) y Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2016).

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

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

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

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

Se puede afirmar que el pensamiento de la CEPAL en el séptimo decenio hizo justicia al enunciado general del principio que afirmó en forma recu-

rente a lo largo del periodo: “Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo” (CEPAL, 2012a).

La principal conclusión es que la CEPAL brindó a la región durante 2009-2018 un profundo conocimiento sobre su realidad socioeconómica, acompañado de riqueza analítica e interpretativa. Ha sido una producción intelectual de gran relevancia para el enfrentamiento de los desafíos futuros en América Latina y el Caribe.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altomonte, H., y Sánchez, R., (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bárcena, A., Bielschowsky, R., y Torres, M. (2018). El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. En R. Bielschowsky y M. Torres (comps.), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bárcena, A., y Prado, A. (eds.) (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bielschowsky, R. (1998a). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (vol. I). Santiago de Chile: CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, R. (1998b). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, (RCEX01).
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, (97), 173-194.
- Bielschowsky, R. (comp.) (2010). *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: CEPAL/Siglo XXI Editores.
- Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (4), 7-40.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Río de Janeiro: Zahar Editores.

- CEPAL (1949). Introducción. En *Estudio Económico de América Latina, 1948*. Nueva York: CEPAL.
- CEPAL (1951). *Estudio Económico de América Latina, 1949*. Nueva York: CEPAL.
- CEPAL (1955). Introducción a la técnica de programación. En *Ánálisis y Proyecciones del Desarrollo Económico* (vol. 1). México: CEPAL.
- CEPAL (1959). *El mercado común latinoamericano*. México: CEPAL.
- CEPAL (1969). *El pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- CEPAL (1972). *Estudio Económico de América Latina, 1971*. Nueva York: CEPAL.
- CEPAL (1985). Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984. En *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (vol. 1). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1991). *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1992a). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1992b). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1995). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1996). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1997). *La brecha de la equidad: América Latina y el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2000b). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001). *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo conflicto internacional*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega.

- CEPAL (2002a). *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002b). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002c). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina* (documentos de proyectos, núm. 136). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010b). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012a). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012b). *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2013a). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2013b). *Panorama Social de América Latina, 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014a). *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014b). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014c). *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015a). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015b). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016a). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2016b). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016c). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016d). *La nueva revolución digital: de la internet del consumo a la internet de la producción*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016e). *Panorama Social de América Latina, 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2018a). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2018b). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, Minurvi y ONU-Hábitat (2016). *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dos Santos, T. (1968). *El nuevo carácter de la dependencia*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (Cuadernos de la CEPAL, núm. 60). Santiago de Chile: CEPAL.
- Ffrench-Davis, R., y Torres, M. (2020). Neo-structuralism. En M. Vernengo, E. Pérez Caldentey y J. Barkley Rosser (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Fitzgerald, E. V. K. (1994). ECLA and the formation of Latin American economic doctrine. En D. Rock (ed.), *Latin America in the 1940s: War and Postwar Transitions*. Los Ángeles: University of California Press.
- Frank, A. G. (1966). The development of underdevelopment. *Monthly Review*, 18(4), 17-31. Recuperado de: https://doi.org/10.14452/MR-018-04-1966-08_3
- Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Río de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, C. (1969). Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista. *Investigación Económica*, 29(113), 191-225.

- Gurrieri, A. (ed.) (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hettne, B. (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Londres: Longman Scientific & Technical.
- Hirschman, A. (1963). Ideologías de desarrollo económico en América Latina. En A. Hirschman (comp.), *Controversia sobre Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- Hodara, J. (1987). *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*. México: El Colegio de México.
- Hofman, A., Mas, M., Aravena, C., y Fernández de Guevara, J. (2017). Crecimiento económico y productividad en Latinoamérica: el proyecto LA-KLEMS. *El Trimestre Económico*, 84(334), 259-306. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v84i334.302>
- Infante, R. (ed.) (2011a). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Infante, R. (2011b). Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008. *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Infante, R. (comp.) (2016). *Desarrollo inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2009-2016* (Páginas Selectas de la CEPAL, LC/M.35). Santiago de Chile: CEPAL.
- Jordán, V., Galperin, H., y Peres, W. (eds.) (2011). *Fast-Tracking the Digital Revolution: Broadband for Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jordán, V., Galperin, H., y Peres, W. (coords.) (2013). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jordán, R., Riffó, L., y Prado, A. (coords.) (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lerda, J. C. (2008). El Pacto Fiscal visto a sus diez años. En *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Love, J. (1980). Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. *Latin American Research Review*, 15(3), 45-72.
- Love, J. (2005). The rise and decline of economic structuralism in Latin

- America: new dimensions. *Latin American Research Review*, 40(3), 100-125.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.
- Montero, L., y García, J. (eds.) (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe* (Documentos de Proyectos, LC/TS.2017/67). Santiago de Chile: CEPAL.
- Noyola Vázquez, J. (1957). Inflación y desarrollo económico en Chile y México. *Panorama Económico*, 11(170), 273-286.
- ONU (1964a). Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, 9(1), 1-62.
- ONU (1964b). *Towards a New Trade Policy for Development* (Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development, E/CONF.46/3). Nueva York: ONU.
- ONU (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.
- Pazos, F. (1983). Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 50(200), 1915-1948.
- Pérez Caldentey, E., y Vernengo, M. (2012). Retrato de un joven economista: la evolución de las opiniones de Raúl Prebisch sobre el ciclo económico y el dinero, 1919-1949. *Revista de la CEPAL*, (106), 7-22.
- Perrotti, D. E., y Sánchez, R. J. (2011). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe* (serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 153). Santiago de Chile: CEPAL.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo xxi*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina. *El Trimestre Económico*, 32(125), 3-69.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), 83-100.
- Pizarro, J. M., y Orrego Rivera, C. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe* (serie Población y Desarrollo, núm. 114). Santiago de Chile: CEPAL.
- Porcile, G. (2011). La teoría estructuralista del desarrollo. En R. Infante (ed.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre*

- políticas de convergencia productiva para la igualdad.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Prado, A. (2014). *América Latina entre la cultura de la igualdad y del privilegio* (Notas de la CEPAL, núm. 829). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-america-latina-entre-la-cultura-de-la-igualdad-y-del-privilegio>
- Prebisch, R. (1962). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín Económico de América Latina*, 7(1).
- Prebisch, R. (1973). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (serie Conmemorativa del xxv Aniversario de la CEPAL). Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL.* México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano.* México: Siglo XXI Editores/CEPAL.
- Ros, J. (2014). *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?* México: Desarrollo Económico-Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Rosales, O. (comp.) (2015). *Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2010-2014* (Páginas Selectas de la CEPAL, LC/M.27). Santiago de Chile: CEPAL.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- Rosenthal, G. (2004). ECLAC: A commitment to a Latin American way toward development. En Y. Berthelot (ed.), *Unit and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions.* Bloomington: Indiana University Press.
- Rozas, P., y Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual* (serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 75). Santiago: CEPAL.
- Samaniego, J. (coord.) (2009). *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña* (Documentos de Proyectos, núm. 232). Santiago de Chile: CEPAL.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo.* Santiago: CEPAL.

- Sunkel, O. (1958). La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, 25(4), 570-599.
- Sunkel, O. (1970). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. *Revista EURE*, 1(1), 13-50.
- Sunkel, O. (1980). La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (12), Santiago de Chile: CEPAL.
- Sunkel, O. (1981). *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUMA.
- Sunkel, O. (1991a). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. En *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (comp.) (1991b). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y Gligo, N. (comps.) (1980). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, M. (comp.) (2006). *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. En J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, D. C.: Instituto de Economía Internacional.