



## LA EQUIDAD EN LA CONCEPCIÓN NEOESTRUCTURALISTA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO.

**Zoe Medina Valdés**

Dpto. Desarrollo Económico

Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

[zoem@fec.uh.cu](mailto:zoem@fec.uh.cu)

### Resumen

En la actualidad, desde diferentes posiciones teóricas que abordan la problemática del desarrollo, se ha otorgado mayor importancia a la dimensión social del mismo. *Dentro de las corrientes procapitalistas que se insertan en el debate—asumiendo la posibilidad de alcanzar el desarrollo capitalista con equidad social- habría que destacar las ideas contemporáneas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); esta institución ha venido insistiendo desde 1990 en la necesidad de lograr la transformación productiva de las economías latinoamericanas acompañada de una creciente equidad social. El propósito de este trabajo es valorar las ideas de CEPAL acerca de la equidad en los dos últimos decenios.*

### Summary

At present, from different theoretical positions that attend to development issues, has given more importance to the social dimension of it. Among the pro-capitalist currents that are inserted into the debate, assuming the possibility of reaching capitalist development with social equity-it should be noted contemporary ideas of the Economic Commission for Latin America, this organization has been insisting since 1990 on the need for productive transformation of Latin American economies accompanied by increasing social equity. The objective of this paper is to analyze the ECLAC's ideas about equality from 1990s.

## A modo de introducción

En la actualidad, desde diferentes posiciones teóricas que abordan la problemática del desarrollo, se ha otorgado mayor importancia a la dimensión social del mismo. Ello se puede apreciar en las ideas que responden a las más disímiles posiciones; por un lado, habría que destacar a quienes, desde posturas antisistémicas, sostienen que sólo es posible alcanzar el desarrollo –y como parte de este, la justicia social- fuera de los marcos del sistema capitalista; por otra parte están los que adoptan posiciones reformistas y pretenden alcanzar el desarrollo sin llevar a cabo transformaciones esenciales;<sup>1</sup> a éstos habría que añadir a los que –como el Banco Mundial- se han distinguido por la defensa del modelo neoliberal y ahora devienen en portavoces de un supuesto desarrollo social.

Tal confluencia no es casual y se expresa en un aparente objetivo común: combatir la pobreza extrema y mejorar los altos niveles de inequidad que caracterizan al mundo de hoy. Tal supuesta convergencia es resultante del proceso lógico del desarrollo capitalista y acentuada por los resultados de la aplicación de recetas neoliberales de manera generalizada.

No obstante, las aparentes preocupaciones sociales presentes en el discurso, devienen hoy contradictorias con la práctica, manifiesta en una vuelta a las más rancias fórmulas neoliberales en la búsqueda de una salida a la crisis estructural que azota al sistema en su conjunto<sup>2</sup>.

En este sentido, de particular importancia resulta el escenario latinoamericano, que no obstante los avances sociales en algunos de sus países como Brasil, Venezuela, Bolivia, continúa siendo la región más desigual del planeta, según lo planteado en el más reciente informe del PNUD.

---

<sup>1</sup> Prevalece en ellos, como plantea Román García, el objetivo de “... lograr, en cada circunstancia específica, un mejoramiento paulatino de las condiciones de vida del ser humano, tomando especial significación la idea- aunque escasa práctica- de alcanzar determinado nivel de “equidad” social en condiciones capitalistas...”, (1999:2).

<sup>2</sup> Se debe prestar atención a lo que acontece en los países de menor desarrollo relativo dentro de la Unión Europea, como Grecia, Portugal, España.

En medio de ese contexto, entre las corrientes procapitalistas se alza la voz de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta institución ha insistido durante dos décadas en el problema de la equidad como complemento indispensable de la transformación productiva<sup>3</sup>. La consecución de la equidad, ha devenido uno de los ejes centrales de su pensamiento sobre el desarrollo latinoamericano; lo cual responde al carácter concentrador y excluyente de éste último y a la convicción cepalina de que no existe una relación directa entre crecimiento y equidad. De ahí que surja su propuesta de un enfoque sistémico sobre la base de la complementariedad expresa entre ambos.

### **Equidad en la concepción de CEPAL**

La preocupación por la equidad ha constituido una constante en el pensamiento cepalino acerca del desarrollo latinoamericano, y a partir de 1990 devino uno de los ejes centrales del nuevo mensaje transformador que la institución proclama desde 1990: *la necesidad de emprender una transformación productiva en un marco de creciente equidad social*.

La realidad social latinoamericana, resultante de la década de los 1980s, le indujo a advertir que alcanzar un crecimiento sostenido basado en la *competitividad auténtica*<sup>4</sup>, era incompatible con la alarmante inequidad vigente en la región; ésta profundizaba la heterogeneidad interna de los países, y consecuentemente,

---

<sup>3</sup> Valdría resaltar que la inclusión de la equidad en el pensamiento cepalino sobre desarrollo no es exclusiva de sus ideas contemporáneas; esta preocupación estaba presente en el pensamiento estructuralista de la etapa fundacional, aunque no de forma tan explícita. Ya en los años cincuenta se introdujo la sociología del desarrollo en las ideas de la CEPAL, representada por José Medina Echavarría, quien coordinaría el trabajo *Programas y tendencias sociales en América Latina*, (CEPAL, 1963). Citado en (Bielschowsky, 1998).

Destáquese también que en 1963, Prebisch publicó *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, donde hace énfasis en "... la necesidad de alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, especialmente a través de la reforma agraria...", sin lo cual sería imposible sortear la "insuficiencia dinámica" de las economías regionales, (Bielschowsky, 1998:10-11).

<sup>4</sup> El concepto de *competitividad auténtica* fue definido por Fajnzylber en 1988 y adoptado por la institución en 1990, en la pág. 70 de *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los noventa*, documento del cual él fue el autor principal. "... desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico", (Fajnzylber, 1988:13).

obstaculizaba el desarrollo. A la vez, la experiencia empírica de los NICs<sup>5</sup> asiáticos había demostrado la posibilidad de alcanzar simultáneamente niveles compatibles de crecimiento y equidad.

Aún cuando el propósito era avanzar en este sentido, inicialmente la CEPAL (1990) se refirió a la equidad en términos de no pobreza, al concebirla como "...la ampliación masiva y perdurable del acceso de la población a los bienes y servicios esenciales", (CEPAL, 1990:84). Esta conceptualización, de marcado carácter neoliberal, influenciada por la teoría de las necesidades básicas, resultaba incluso muy limitada al compararse con otras posiciones teóricas que les resultaban contemporáneas; téngase en cuenta que ese mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), liderando el debate en torno al Desarrollo Humano, incorporaba la equidad como una dimensión de éste y se refería a la equidad en términos de igualdad de acceso a las oportunidades, independientemente de los resultados que se obtengan a partir del uso que los individuos hagan de ellas.

En la medida que la equidad se constituía en un objetivo fundamental, incorporado en todos los ámbitos de la nueva propuesta que CEPAL fue articulando, la mencionada limitación conceptual se superaba parcialmente; CEPAL llega a definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo, y conceptualiza la equidad en términos de "...la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones", (CEPAL, 2000:15). De esta manera ofrece un concepto mucho más amplio pero impreciso, susceptible a diversas interpretaciones.

No obstante los aparentes avances conceptuales, el enfoque de no pobreza se mantendría implícito en el modo en que CEPAL ha abordado, desde 1990, el tema de la equidad; permanecería camuflado bajo la insistencia en un tema que se presenta como uno de los rasgos distintivos de las ideas contemporáneas de esta institución. Se expresaba así, una contradicción evidente entre la equidad

---

<sup>5</sup> Newly Industrialized Countries, por sus siglas en inglés.

presentada, en apariencia, como un gran objetivo estratégico, y tras ella, un enfoque teórico evidentemente reduccionista.

Al respecto, muy significativa fue la publicación de *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado* (1992). Esta obra significó no sólo la profundización en el tema de la equidad –insuficientemente abordado en el documento inicial, pues el análisis y las propuestas giraban en torno al progreso técnico y la competitividad internacional fundamentalmente-, sino también la adopción de una posición definida en el debate que acerca del desarrollo venía aconteciendo. La CEPAL planteó la necesidad de un *enfoque integrado* entre crecimiento y equidad –cuyo antecedente se encuentra en la obra de Fajnzylber (1988)-, bajo la consideración de que el primero no puede generarse sin que ambos componentes constituyan un objetivo tanto de la política económica como de la social.

De esta manera se alejaba de las visiones unilaterales que establecen una separación entre crecimiento y equidad. La CEPAL (1992) postulaba que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la inequidad, a la vez que la corrección de ésta requiere de un crecimiento sostenido. De ahí que proclamara la creación de un círculo virtuoso entre ambos. En su opinión, la equidad favorecería el crecimiento, pues permitiría un nivel de consumo compatible con una mayor inversión, y promovería patrones de comportamiento, de valorización social y de liderazgos favorables al crecimiento. Además, la equidad permitiría reforzar la competitividad auténtica al favorecer la difusión, asimilación progresiva y adaptación de patrones tecnológicos adecuados, la homogenización de niveles de productividad, y de esta forma, la capacidad de inserción internacional. Evidentemente, una sociedad inequitativa, en las condiciones del subdesarrollo latinoamericano, sólo favorecería la competencia espuria.

Así, las ideas cepalinas de inicios de los 1990s sobre la relación crecimiento-equidad, se contraponían al enfoque adoptado por los neoliberales en general, y por el Banco Mundial, en particular. Los primeros asumen un enfoque secuencial sobre

la base de la Hipótesis de Simon Kuznets;<sup>6</sup> para ellos, la distribución de ingresos es una función del proceso de crecimiento económico, de ahí que postulen priorizar éste, a la vez que consideran la inequidad como un importante incentivo humano. Consecuentemente, no promueven medidas que actúen directamente en la distribución del ingreso, salvo que represente una amenaza para el sistema.

Por su parte, el BM (1990) adoptaba un enfoque "dicotómico", según el cual la política económica debía estar orientada hacia el logro de una tasa de crecimiento satisfactoria y la política social hacia los problemas distributivos. En el caso de la política social, se orientaba hacia la compensación de los efectos negativos en materia de distribución de la política económica; priorizando básicamente la lucha contra la pobreza extrema.

En contraste, el *enfoque integrado* atribuía igual importancia a ambos objetivos –el crecimiento y la equidad-, y sostenía que ambos conceptos se refuerzan entre sí, negando el efecto "derrame" o "goteo" del crecimiento sobre la equidad, así como el tratamiento paralelo.

Con vistas a potenciar las complementariedades entre crecimiento y equidad, la CEPAL (1992) resaltaba la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos en márgenes aceptables; a partir de la experiencia latinoamericana, consideraba preferible evitar los desequilibrios excesivos en lugar de aplicar programas de ajustes y estabilización, debido al alto costo social de éstos. Establecía además, que para lograr el *enfoque integrado* se debía: i) transformar la estructura productiva sobre la base de la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico; ii) crear empleo productivo por ser el mecanismo principal mediante el cual las mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos; iii) invertir en recursos humanos, haciendo especial énfasis en la educación y el conocimiento, no sólo como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico, (CEPAL, 1992: 2-4).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> El crecimiento bajo circunstancias medias, tendería a acrecentar las desigualdades de ingresos en las etapas tempranas, pero esa tendencia se detendría más adelante y después comenzaría a descender.

<sup>7</sup> No obstante potenciar la educación, incluye otras medidas para romper el círculo vicioso de la pobreza: a) crear condiciones que favorezcan una maternidad responsable; b) programas de atención materno-infantil; c) expandir la educación preescolar; d) ampliar programas de capacitación a los trabajadores de modo que accedan a ellos

Sostiene que la generación de empleo productivo requiere de cambios en las relaciones laborales tendientes hacia una mayor flexibilización, pero lo concibe en un sentido diferente a la liberalización del mercado laboral propuesta por el neoliberalismo y que ha conllevado a la precarización del empleo; el enfoque de CEPAL promueve la participación<sup>8</sup> y la concertación. Considera que ello implica “...por una parte, que la empresa trate a los trabajadores como socios colaboradores, más que como meros factores de producción. Por otra parte, supone un movimiento sindical tecnificado, consciente de que su “adversario” no es tanto el empresario como la competencia y que, por tanto, sus objetivos, también deben incluir la mejora de la productividad”, (CEPAL, 1992:7). Se pronuncia a favor de la flexibilización de los salarios—salarios participativos-, bajo el argumento de que facilitan la cooperación, aumentan la productividad y tienden a estabilizar y acrecentar el empleo.

Sin embargo, ello no representa en lo absoluto una transformación esencial en la contradicción capital-trabajo. Por el contrario, significa una mayor fetichización de las relaciones de explotación, que se expresa en la conciliación de intereses entre capitalistas y obreros. Tal conciliación conduce a la pérdida del sentido de clase –la clase obrera-, y aspira a que los colectivos laborales hagan suyos los intereses de las empresas privadas. Este comportamiento, si bien en momentos de auge económico pudiera conducir a una mejora en los niveles de vida del obrero, no significa avances en términos equitativos, puesto que se mantienen intactas las relaciones de propiedad, y consecuentemente la posición de los individuos ante los medios fundamentales de producción. Tal como expresa (González, 2004: 381), como resultado se produce una sustancial pérdida de poder de negociación colectiva por parte del movimiento sindical, contribuyendo a la fragmentación de la clase obrera; por un lado surge una élite para la colaboración con el capital privado, y por otro, la masa condenada al trabajo precario es marginalizada.

---

varias veces en su vida. Propone además ampliar la cobertura de la seguridad social tanto en términos del tipo de beneficios como de grupos cubiertos por el sistema.

<sup>8</sup> La participación alude a reemplazar en las empresas, estructuras jerárquicas piramidales por nuevas estructuras flexibles más horizontales, basadas en el intercambio de información y en el aprovechamiento de iniciativa, creatividad y responsabilidad. Pero desde el ángulo del empleo, y también de sus efectos distributivos, radica en los mecanismos tendientes a vincular la productividad con los aumentos en los niveles de remuneración.



A varios años de la propuesta, la ausencia de una dinámica generación de empleos de calidad, fue considerada por la CEPAL como el principal Talón de Aquiles de las reformas implementadas. Convencida de que el crecimiento económico sostenido es el principal estímulo a una mayor demanda de mano de obra, se pronuncia por un entorno macroeconómico que promueva niveles de inversión y de crecimiento adecuados y evitar distorsiones de los precios relativos que afecten a la demanda laboral, especialmente aquellas que genera la sobrevaluación cambiaria. Pero el crecimiento no garantiza automáticamente la generación de empleo; para ello promueve acompañar el proceso de crecimiento por una ambiciosa política de apoyo a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas, que generan el grueso del empleo en la región.

En cuanto a la educación, CEPAL acierta al considerarla decisiva en el logro de la equidad.<sup>9</sup> Hace énfasis en la política educativa, por considerarla como un importante medio de destrucción de las “estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad”. Insiste en la necesidad de mejorar la calidad de la educación y asegurar que todas las capas sociales tengan las mismas condiciones de acceso al sistema educativo. Sin embargo, considera esencial aumentar la descentralización y la autonomía local, reservando a los organismos centrales las funciones de planificación estratégica y el aseguramiento de niveles mínimos de calidad aceptable, con las asignaciones distributivas complementarias que ello implica.

Considérese que la descentralización educativa puede constituir un obstáculo para los objetivos equitativos; téngase en cuenta que los diferentes puntos de partida de las localidades inciden considerablemente en el proceso educativo, manteniendo o acentuando las desigualdades iniciales que presumiblemente se pretenden eliminar.

También, la CEPAL ha enfatizado en la importancia y la repercusión del incremento del presupuesto destinado a la educación, sobre todo en la medida que las economías nacionales han demostrado ligeros avances en los indicadores de

---

<sup>9</sup> Véase el documento *Educación y conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*.



crecimiento económico. No obstante, sin negar la validez de la propuesta, es oportuno señalar que más allá de las consideraciones éticas, es una necesidad del propio sistema capitalista destinar parte del presupuesto a la educación, pues aumentar la capacitación de la fuerza de trabajo es un requerimiento del desarrollo tecnológico, muy vinculado a la imperante necesidad, por parte de los Estados nacionales, de desarrollar capacidades de asimilación del nuevo conocimiento como una vía de inserción competitiva en el contexto internacional.

Por otra parte, un obstáculo a enfrentar, de notable connotación en materia de inequidad, es la superioridad de la educación privada sobre la educación pública. El reconocimiento de la calidad de la primera le concede prioridad en la contratación de empleos de alta calidad, y por tanto, de mayor remuneración. Objetivamente, su carácter elitista excluye de toda posibilidad a la mayoría de las clases sociales latinoamericanas, y deja a una parte considerable de la fuerza de trabajo excluida del protagonismo en la llamada “sociedad del conocimiento”. De esta manera, se fortalece el círculo vicioso de la pobreza, y se acentúan las ya notables desigualdades sociales.

Al respecto, surgen algunas propuestas. José Antonio Ocampo (2001b:11), destacado cepalino hace un llamado a la universalización de la educación pública acompañada de políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres, que permitan al Estado ejercer funciones de compensación y de redistribución; así como promover esquemas de subsidios complementarios a la demanda y a la oferta educativa, de modo que involucre a un sector privado solidario. Además, considera vital fortalecer la profesión docente, elevar su calidad y remuneraciones, así como recuperar su prestigio.

No obstante su indudable importancia, el énfasis en la educación no es suficiente en la consecución de la equidad, pues el acceso y la calidad de la educación están estrechamente vinculados a las muy visibles diferencias entre los estratos sociales. Los estratos de menores ingresos de la sociedad latinoamericana están sometidos a lacras que impiden, o al menos obstaculizan, romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La maternidad temprana, los trabajos infantiles, el abandono de las actividades escolares ante una



opción de sobrevivencia, influyen cuantitativa y cualitativamente en la calidad de la educación, para dejar saldos negativos, lo que aleja a los pobres de toda posibilidad de homologarse con los sectores de más altos ingresos. Todo ello sin dejar de reconocer que en las raíces más profundas de la sociedad latinoamericana se aprecian diferencias de género, étnicas y raciales que subyacen detrás de las visibles desigualdades económicas – a las cuales, de una manera reduccionista, se les ha atribuido la causa de tal inequidad- a la vez que contribuyen a perpetuarlas. Por lo tanto, el objetivo de la equidad requiere entonces, de un enfoque sistémico, tal como venía planteando Fajnzylber desde finales de los 1980s.

Cualquier alusión a la equidad, aún cuando se hable en términos de igualdad de oportunidades, debe considerar las diferencias en los puntos de partida de los distintos estratos sociales, las diferencias al respecto requieren del principio de la compensación como un requerimiento ex ante, que nivele las oportunidades. Ello precisamente no se puede esperar de la espontaneidad del mercado; he aquí la importancia de la intervención estatal, pero no con paliativos anti pobreza extrema sino con medidas que minen las bases sustentan la desigualdad.

Según CEPAL, la transformación productiva con equidad requiere de una reestructuración sustancial del Estado, donde se refuercen su función social y distributiva, pero ello no es posible si no se consolidan y fortalecen las finanzas del sector público sobre la base de un monto de recaudación razonable y una sana estructura tributaria, (CEPAL,1992:10). De ahí, que en la nueva propuesta la política fiscal se convierta en un eslabón fundamental entre las políticas económicas y sociales, para avanzar simultáneamente hacia el crecimiento, apoyado en crecientes niveles de productividad, y hacia una mayor equidad social, de acuerdo con el enfoque integrado promovido por la institución. Aquí subyace la tesis cepalina de que la fortaleza o fragilidad de las finanzas públicas refleja las fortalezas o debilidades del “pacto fiscal”, y lo define como “...el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social, (CEPAL, 1998:5).

A continuación se presentan los cinco elementos fundamentales:



1. Consolidar el ajuste fiscal en marcha. Incluye esfuerzos dirigidos a controlar la evasión y elusión, así como a fortalecer la tributación directa.
2. Dotar de mayor transparencia la acción fiscal, sobre la base de la estimación anual de los montos, así como su impacto distributivo para conocimiento del Parlamento y de la opinión pública en general.
3. Elevar la productividad de la gestión pública.
4. Promover la equidad. La recuperación del gasto público debe ir acompañada de medidas destinadas a mejorar el impacto distributivo de éste y de la tributación que se le sirve de respaldo, y evitar que otras reformas (fundamentalmente la descentralización) tengan efectos adversos sobre la equidad.
5. Favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

Con anterioridad CEPAL venía insistiendo en la necesidad de lograr un equilibrio fiscal sobre la base de un nivel de recaudación razonable, y no sólo de una reducción del gasto. Señalaba que “el sistema tributario tiene la posibilidad de contribuir a la redistribución de los recursos, no sólo por medio de la estructura del gasto sino también mediante las recaudaciones, lo que ciertamente implicará una base tributaria más amplia y con menos evasión y una estructura tributaria más progresiva”, (CEPAL,1992:11).

Así, a través del Pacto Fiscal, la CEPAL no deja en manos del mercado la tarea de redistribuir los ingresos, pero el énfasis en ello contrasta con el reconocimiento de la propia institución acerca de la multidimensionalidad de la equidad.<sup>10</sup> A la vez, el predominio de las políticas públicas con marcado carácter redistributivo en lugar de distributivo, apenas constituyen paliativos a las

---

<sup>10</sup> Al respecto, Klaus Heynig —Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL-, señala que “...no se trata solamente de la distribución de los ingresos. Las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género profundizan la desigualdad...”, (2002:1), y éstas dimensiones apenas aparecen esbozadas.



manifestaciones más extremas de la desigualdad, por lo tanto queda limitada la posibilidad de enfrentar profundamente la inequidad que caracteriza a la región.<sup>11</sup>

Por otra parte, la CEPAL establece una interdependencia entre la equidad y la cohesión social, definiendo esta última como "... la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan", (2007:19). En este sentido se ha venido pronunciando, a partir de la evidencia de la pérdida del sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad.

Aún cuando la equidad se constituyó en una constante en las nuevas proposiciones teóricas cepalinas -fundamentalmente en los 1990s-, y la inequidad regional es considerada como un fenómeno estructural, la CEPAL no aborda la esencia de la desigualdad socioeconómica que caracteriza a las economías latinoamericanas. Al respecto, en reiteradas ocasiones ha insistido en el peso de la herencia de otros modelos de desarrollo inequitativos aplicados con anterioridad; en su opinión:

*"...la falta de equidad no es una característica exclusiva del actual modelo (o modelos) de desarrollo, sino que también se encontraba en los que lo antecedieron, reflejo de severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de generación en generación", (CEPAL, 2000:37).*

*"Estas tendencias son tanto más preocupantes cuanto América Latina era ya hace dos o tres décadas, la región del mundo con mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Por tanto, la inequidad no es una característica del actual modelo de desarrollo, sino una característica estructural asociada a severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de modelo en modelo, y de generación en generación...", (Ocampo, 2001:4).*

---

<sup>11</sup> Siguiendo a Carlos Rafael Rodríguez, "...la redistribución del ingreso habrá que obtenerla no sólo mediante el empleo de los tributos fiscales que capten los altos excesos sino también elevando la retribución de los trabajadores a expensas de las ganancias patronales. Estos son prerequisites inescapables del nuevo estilo de desarrollo que se hace necesario", (1983:223).



Tales consideraciones se corresponden con el hecho de que CEPAL insista en romper la transmisión intergeneracional de la pobreza; no precise acerca de la influencia negativa de la aplicación del Consenso de Washington en el deterioro de los indicadores distributivos latinoamericanos (Addiechi, 2000:2); a la vez que no pone al descubierto la esencia explotadora e inequitativa del sistema socioeconómico prevaleciente, verdadero responsable de la situación regional, y por tanto, dada su naturaleza reformista burguesa continúa obviando la imposibilidad de lograr una sociedad equitativa manteniendo intactas las bases del sistema capitalista—las relaciones de propiedad.

La consecución de la equidad, desde el punto de vista cepalino, está en función de políticas redistributivas que constituyen paliativos a la notable inequidad que caracteriza a la región; y aunque su propósito parezca loable, en ningún momento representará un cambio notable de la estructura de propiedad en las sociedades latinoamericanas. Recuérdese que la inequidad es inherente al capitalismo, cuyos patrones distributivos están en función de la estructura de clases y de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción. En este sentido, se puede afirmar que la propuesta cepalina es “paretoeficiente”: mejoraría la situación de la población bajo la línea de pobreza, sin empeorar la situación de las grandes élites.

Tal como señala Mayra Espina, “... no siendo posible negar la vocación histórica de la CEPAL por rescatar la problemática social del desarrollo y la necesidad de un Estado responsable por ella, lo expuesto permite ilustrar una posición crítica que, sin embargo, no logra romper adecuadamente la postura produccionista, que subordina la política social y las estrategias de manejo de la pobreza al desempeño económico, adquiriendo lo social relevancia sólo en su condición de capital. Desde esta óptica, las mejores políticas sociales son entonces aquellas que potencian las cualidades de las personas para funcionar como capital, para competir en mejores condiciones en el mercado”, (2008:16).

Sería un error interpretar la equidad, tal como la concibe CEPAL, en términos de justicia social; más allá de las consideraciones ética y política, prevalece una concepción económica que identifica a la equidad como un elemento funcional a la

competitividad internacional. Así lo corrobora lo expresado por Fajnzylber, quien había señalado "...lo que es fundamental en la propuesta de CEPAL es que la equidad es considerada necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de equidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo", (1991:1).

Como se ha mencionado con anterioridad, la propuesta cepalina abraza la idea de un posible desarrollo dentro de los marcos del capitalismo, y en ese sistema la problemática de la equidad no constituye un objetivo, mucho menos una prioridad, salvo que se refiera a los problemas de pobreza extrema que puedan constituirse en un peligro para la estabilidad económica, social y política del sistema. En el capitalismo lograr una sociedad verdaderamente equitativa no es objetivamente posible por ser la equidad contradictoria con la Ley Económica Fundamental que lo rige.

Es precisamente a partir de las consideraciones anteriores acerca de la equidad en las ideas de CEPAL, que contrasta la reciente alusión a la igualdad; según CEPAL, llegó la hora de la igualdad<sup>12</sup>, afirmación que genera interrogantes acerca de la posibilidad de lograr ésta última manteniendo las bases que marcan las diferencias.

CEPAL (2010:13) reconoce explícitamente la osadía de hablar de igualdad. Ésta, según el diccionario de la lengua española, significa uniformidad, paridad, identidad; y como *igualitarismo* refiere una doctrina que sostiene la igualdad en todas las clases sociales. Pero ello no resulta ser, precisamente, lo que defiende la institución.

En el diccionario filosófico, la *igualdad* se define como un "concepto que denota que los hombres gozan de una misma posición en la sociedad, y que posee, sin embargo, distinto contenido en las diferentes épocas históricas y en las diversas clases. En la concepción burguesa, la igualdad se entiende tanto como igualdad jurídica de los ciudadanos ante la ley, pero se conserva la explotación del hombre

---

<sup>12</sup> Véase CEPAL (2010) *La hora de la igualdad*.



por el hombre, la desigualdad de bienes y política, y las masas trabajadoras carecen de derechos en la práctica. Las teorías pequeño-burguesas de la igualdad parten del derecho de cada individuo a la propiedad privada, aunque según principios más o menos igualitarios....”

Es este segundo concepto el que resulta más esclarecedor para entender la postura cepalina. Se trata de una igualdad tomando como referencia la democracia; se refiere a una igualdad de derechos, a una igualdad jurídica. “... Hablamos de igualdad teniendo como referencia otro gran valor cuya conquista ha sido fruto de largas luchas y respecto del que siempre es necesario seguir progresando: la democracia. Por ello, situamos el valor de la igualdad en el corazón de la democracia...”, (CEPAL, 2010:13). Para la institución, la pertinencia de la igualdad que proclama se justifica porque América Latina se encuentra en un momento histórico particular, dada por la generalización de gobiernos políticos democráticos en la región, con lo cual, el tema de la ciudadanía adquiere importancia en la agenda pública. Y en este contexto adquiere particular importancia en sus consideraciones la deuda histórica con las sociedades latinoamericanas y con relación a los altos niveles de desigualdad que la han caracterizado, y especialmente con los sectores más desposeídos de la región. Sin embargo, no considera los factores que subyacen tras la desigualdad regional, sus verdaderas causas, y que están vinculados a los procesos de colonización y neocolonización, y a la diferenciación consustancial al propio sistema capitalista.

Vale destacar que aún cuando puede parecer cuestionable la igualdad de que habla CEPAL, ésta favorablemente mantiene el enfoque integrado, que fuera enfatizado en los primeros documentos contentivos del mensaje transformador de TPE. Así, el cambio de concepto o de términos, sea cual fuere el caso, no representa un cambio en la concepción integradora de la dimensión social y económica, tan necesarias para el desarrollo, puesto que establece una relación dialéctica entre igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, defiende una igualdad de derechos, manteniendo intacta la base económica que finalmente devendría en elemento diferenciador para poder, o no, ejercerla.



## Reflexiones finales

La inequidad social –consustancial al sistema capitalista- al alcanzar altos niveles de expresión se constituye en limitante para la reproducción del sistema. Lo cual le ha merecido ser objeto de debate en la contemporaneidad desde las más diversas posiciones teóricas e ideológicas. Dentro de las corrientes procapitalistas que se insertan en el debate habría que destacar las ideas contemporáneas de la CEPAL; esta institución ha venido insistiendo desde 1990 en la necesidad de lograr la transformación productiva con equidad social.

En momentos en que la región aplicaba de manera prácticamente generaliza las “recetas” del Consenso de Washington, donde la dimensión social fue la variable de ajuste del modelo aplicado, en las ideas CEPAL se erige la equidad como uno de los ejes centrales de su pensamiento contemporáneo sobre desarrollo. Inspirada en las ideas de Fernando Fajnzylber, quien desde finales de los años 80s insistía en la necesidad de un enfoque sistémico entre la equidad y la transformación productiva, y a tono con las necesidades de reproducción del sistema capitalista, la equidad se presenta en las ideas cepalinas como el elemento principal elemento diferenciador con respecto al ideario neoliberal. Sin embargo, esto último no sobrepasa el plano de la apariencia, al limitar el análisis del tema de la desigualdad a la distribución de ingresos y no orientarlos hacia las relaciones de propiedad.

La equidad es abordada bajo un criterio de “no pobreza” que se enmascara tras la propuesta de un enfoque integrado. La posición adoptada al respecto asemeja el Óptimo de Pareto, al insistir en la adopción de políticas redistributivas de los ingresos mientras que continúan ausentes las encaminadas a la distribución – por ejemplo, la reforma agraria-, de modo de no afectar a las capas más altas de la sociedad latinoamericana. Las soluciones cepalinas al problema de la equidad se encuentran en la esfera de la circulación y están enfocadas en función de la competitividad fundamentalmente.

El énfasis en la equidad no es exclusivo de la propuesta cepalina; es un requerimiento del sistema capitalista en la contemporaneidad, de ahí que haya sido



incluida en el discurso de los neoliberales más extremos –como se puede ver a través del Post Consenso de Washington-, en la medida en que la inequidad a niveles elevados le resulta disfuncional al sistema capitalista.

La solución al problema de la inequidad latinoamericana requiere traspasar el plano fenoménico en el cual se mueven los análisis de las corrientes procapitalistas, entre las cuales se encuentra la propuesta cepalina, lo cual está en correspondencia con el carácter reformista burgués de su pensamiento económico. Mientras se persista en resolver la inequidad regional sin interpretar las verdaderas causas del problema a la luz de su relación dialéctica con la lógica del sistema capitalista, mientras no se comprenda la polarización económica y social –sintetizada por Carlos Marx en la Ley General de la Acumulación Capitalista- como un elemento consustancial al sistema, mientras se mantengan intactas las relaciones de propiedad, las soluciones que se presenten en relación a esa problemática serán apenas paliativos, y la equidad — o más aún, la *igualdad*-, seguirá siendo una utopía. Entonces, ¿de qué igualdad estaríamos hablando sin remover las bases que marcan las diferencias?

## Bibliografía

1. Addiechi, Florencia (2000) “CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Disponible en: [www.memoria.com.mx/143/Addiechi](http://www.memoria.com.mx/143/Addiechi)
2. Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington DC. (1991, 1997).
3. Castro Ruz, Fidel (1983) *La crisis económica y social del mundo*, Informe a la VII Cumbre de los Países No Alineados, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana.
4. CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas.
5. ----- (2008a) *La transformación Productiva con Equidad 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*.



6. ----- (2008b) *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
7. ----- *Panorama Social de América Latina*, Naciones Unidas, Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2006, 2007, 2008.
8. ----- (2006a) *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
9. ----- (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- 10.----- (2001) *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Naciones Unidas, Alfaomega Grupo Editor S.A., Colombia.
- 11.----- (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto del 2000. Publicación de las Naciones Unidas, No. Venta: S.00.II.G.81.
- 12.----- (1998) *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*, Naciones Unidas.
- 13.----- (1992a) *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*. UN. LC/L.668, Santiago de Chile, enero de 1992. Publicación de las Naciones Unidas.
- 14.----- (1992b) *Educación y conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Naciones Unidas.
- 15.----- (1990). *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unida, No. Venta: S.90.II.G.6.
- 16.CIEM (2000) *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*, Caguayo S.A., La Habana.
- 17.Espina, Mayra (2008) *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, CLACSO, Buenos Aires.



18. Espinosa, Eugenio "El neoliberalismo re-visitado: su crisis y las alternativas emergentes. ¿Neokeynesianismo, neodesarrollismo o socialismo del siglo XXI? (Inédito).
19. Fajnzylber, Fernando (1990) *Industrialización en América Latina: de la "Caja Negra" al "Casillero Vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, Núm. 60, Naciones Unidas.
20. García, Román (1999) "Desarrollo Humano, Justicia Social y Período Especial", *Revista Contracorriente*, Año 5 no.15-18.
21. González, Alfredo (2002). "Socialismo y Mercado", *Revista Temas*, núm. 30/julio-septiembre, La Habana, pp. 18-29.
22. Heining, Klaus (2002) "Equidad: un desafío para la gestión social en América Latina", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, Oct. Disponible en: [www.unpain1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044515.pdf](http://www.unpain1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044515.pdf)
23. Lustig, Nora (2005) "América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad". En Machinea, José Luis y Narcís Serra (Eds) *Visiones del Desarrollo en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL Santiago de Chile, Fundación CIDOP, pp.231-245.
24. Mattar Jorge (2010), América Latina y el Caribe: perspectivas económicas y sociales. Presentado en el XII Evento sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, marzo de 2010.
25. Medina, Zoe (2009) *Transformación Productiva con Equidad. Análisis crítico*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, defendida el 22 de diciembre de 2009, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- 26.----- (2006b) "Equidad: Gran reto latinoamericano", *Revista Economía y Desarrollo*, No. 1 / 2006, Año XXXVI. Vol.139, Facultad de Economía de La Universidad de La Habana.
27. Molina, Ernesto (S/F) "Las teorías del subdesarrollo en América Latina". Disponible



en:<http://www.ciem.cu/eventos/Seminarios/Desarrollo/Las%20teor%EDas%20del%20subdesarrollo%20en%20A.%20Latina.pdf>

28. Munster, Blanca y José A. García (2003) "Desigualdad y pobreza en América Latina: crítica al enfoque de los organismos internacionales", *Revista Temas de Economía Mundial*, Nueva Época (II), Núm. 3, enero, CIEM, La Habana, Cuba.
29. Ocampo, José A. (2001b). "Equidad y Solidaridad: Objetivos Esquivos del Desarrollo Latinoamericano", Palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en la reunión anual del Club de Roma, Valdivia, noviembre 12 de 2001.
30. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993, 1995, 1998, 2001, 2006, 2007-08.
31. Ramos, Joseph (1994). "Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva", en *Desarrollo Productivo* No. 17, (LC/G.1841), Santiago de Chile, diciembre de 1994. Publicación de las Naciones Unidas.
32. Rodríguez, José Luis (2002) "Globalización y Equidad: Breve análisis crítico", *Revista Cuba Socialista*, No. 25, año 2002. Editada por el Comité Central del PCC, pp.-26-33.
33. Rodríguez, Octavio (1994) "CEPAL: Viejas y nuevas ideas". *Quantum*, Montevideo, v.1, n. 2, p. 37-63, otoño, 1994.
34. Suárez, Luis (1994). "Pobreza en América Latina: Nota para un enfoque estructural", en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol., XI, No. 22, julio-diciembre 1994, Centro de Estudios de América (CEA).